



FUNDACIÓN BECKLEY

PROGRAMA SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

Reclasificación Del Cannabis En El Reino Unido

Autores: Mike Trace, Axel Klein y Marcus Roberts

Traducción: Clara Valverde con la colaboración del Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya

El Programa de Políticas de Drogas de la Fundación Beckley (BFDPP) es un nuevo proyecto dedicado a proveer una rigurosa revisión a la política global sobre drogas. El propósito de ésta asociación entre la Fundación Beckley y Drugscope es ensamblar y difundir información y análisis para susutentar una consideración racional de estos temas de políticas sensible a nivel internacional y avanzar hacia un manejo más efectivo en el uso de las sustancias psicoactivas más difundidas. Drugscope, es el más avanzado centro británico experto en drogas y brinda junto a la Fundación Beckley, información más confiable y beneficiosa para promover la investigación científica del uso de drogas.

RESUMEN

En el 29 de enero del 2004, entró en vigor una enmienda a las leyes sobre las drogas que cambió el cannabis y sus derivados de clasificación de Clase B a Clase C bajo la ley *Misuse of Drugs Act 1971*, que es la legislación principal para el control de drogas en el Reino Unido. Esto, seguramente, reducirá la prioridad que la policía dará al luchar contra la posesión y el uso del cannabis y limitará las circunstancias en las cuales la policía detendrá a personas que estén en posesión de esta droga. Pero sería un error ver esto como una indicación de que hay una tendencia hacia la liberalización de las políticas de drogas en el Reino Unido o de que esto sea, necesariamente, un primer paso hacia de descriminalización del uso del cannabis. Las razones que han motivado este cambio en la política de drogas y la manera en la que se ha llevado a cabo son más complejas.

ANTECEDENTES

Desde que ha habido información fiable, el Reino Unido ha tenido uno de los niveles más altos de uso de cannabis de ningún país en el mundo. Aún habiendo alguna indicación de que se ha estabilizado en los últimos cinco años, una alta proporción de los jóvenes admiten haber probado el cannabis. Un estudio del gobierno del Reino Unido informa de que en el año 2000, 44% de los jóvenes entre 16 y 29 años habían utilizado cannabis alguna vez en su vida, 22% lo habían hecho en el último año y 14% en el último mes (Ramsay M *et al*, 2001). Estos niveles son de los más altos en Europa y parecidos a los de Australia, Canadá y los Estados Unidos. El Informe Anual del Centro Europeo de Monitorización de Drogas y Adicciones (EMCDDA) informa de que el uso de cannabis entre los jóvenes varía bastante entre los países de la Unión Europea. Las estadísticas para el Reino Unido son de 35% - igual que Francia y la República

Checa – en comparación con 32% en Irlanda, 30% en España, 28% en Holanda, 24% en Dinamarca, 10% en Finlandia, 9% en Grecia, 8% en Suecia y 8% en Portugal (EMCDDA, 2003). La Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen (UNODC) en su publicación *Global Illicit Drug Trends 2003*, informa de que los niveles anuales del uso de cannabis en la población de más de 15 años de edad son 15% en Australia, 10,6% en el Reino Unido, 9,3 en los Estados Unidos y 8,9% en Canadá (UNODC 2003, páginas 339-341).

Las agencias policiales en el Reino Unido, tradicionalmente, han sido muy activas en el control del uso del cannabis con el resultado de uno de los niveles más alto de detenciones en Europa en las últimas dos décadas. Un estudio reciente para uno de los organismos de investigación más importantes del Reino Unido, la Fundación Joseph Rowntree (FJR), concluye que de *todos* los acusados en Inglaterra y Gales en 1999, uno de cada siete (69.377) había recibido

una admonición o habían sido condenados por posesión de cannabis (May T *et al*, 2002, página vi). En los últimos años, esta situación ha sido reconocida como una de las razones del gran aumento en el trabajo burocrático de la policía, abogados y juzgados. Con lo cual, en el mismo informe de la FJR, se concluye que durante 1999, “el tiempo medio que un policía dedicaba a cada delito relacionado al cannabis era de cinco horas. Como en la mayoría de los casos los policías trabajan en pareja, esto ha resultado en 77.000 horas del tiempo de la policía o el equivalente de 500 policías” (*ibid*). Otras agencias jurídicas – abogados, juzgados – también dedican muchos recursos al tema de la posesión del cannabis.

La manera que se ha manejado este problema de recursos ha sido a través del uso extensivo, por parte de la policía, de dar admoniciones en los casos de posesión de cannabis. En este procedimiento, un delincuente que admite que es culpable de un delito menor recibe una admonición en la jefatura de policía, en vez de tener que ir al juzgado. En el Reino Unido, admoniciones pueden ser dadas por muchos tipos de delitos, pero sobre todo se han utilizado en la posesión de cannabis – a finales de los 90, más de la mitad de las detenciones por este delito se manejaban de esta manera (Corkery JM, 2002). Este enfoque redujo la presión sobre los juzgados relacionada con los delitos por cannabis, pero el uso de admoniciones sigue tomando mucho tiempo a la policía, aún tiene como resultado el que el delincuente tenga un historial criminal y se ha aplicado de una manera desigual por todo el país. El hecho de que la tasa de admoniciones por posesión de cannabis varía en diferentes áreas desde 21% a 73%, ha llevado a los críticos a argumentar que una ley en la que puede haber tantas diferencias por un mismo delito – desde una admonición hasta cinco años de cárcel – puede resultar en injusticias.

En 1998, el gobierno del Reino Unido lanzó una estrategia de 10 años para combatir el problema de las drogas. Mientras este documento no decía nada específico sobre cómo la posesión de cannabis debería ser manejada, sí decía claramente que los recursos gubernamentales debería concentrarse en responder a “las drogas que causan más daño”. En el Reino Unido esto quiere decir heroína y crack/cocaína. Se ha pedido a todas las agencias relevantes que muestren cómo sus recursos están enfocados en estas prioridades y en combatir las drogas más dañinas.

LAS PREOCUPACIONES QUE HAN LLEVADO A LA REFORMA

Varios factores que mostraban la necesidad de un cambio han coincidido en los últimos años para impulsar una reforma:

- el que más y más se está viendo que el detener a los usuarios de cannabis no estaba teniendo mucho impacto en los niveles de uso de esa droga
- el reconocer que el coste al contribuyente de tantas detenciones, la mayoría de las cuales acababan sólo en una admonición (el estudio de la FJR calcula que el coste policial del cannabis en

1999 fue de 350 millones de libras (May T *et al* 2002, páginas 36-37)

- el consenso a nivel de políticas de que la acción del gobierno debe concentrarse en la heroína y la cocaína
- preocupación sobre el impacto que puede tener sobre la vida de los ciudadanos (proyectos de futuro y de viajes) que no tenían antecedentes al recibir una admonición o condena
- preocupación sobre la gran desigualdad en las prácticas de detención y persecución en las diferentes partes del país
- presión sobre los jefes de policía para enfocar sus recursos en los problemas que son de más preocupación al público
- la exitosa implementación del proyecto piloto en Lambeth, South London, de no detener a usuarios de cannabis
- un debate público y político que entiende que hay niveles de daño diferentes en los diferentes patrones de uso de drogas.

El gobierno ha sido más receptivo a algunos de estos puntos que a otros y, aunque estos temas fueron debatidos por los ministros a finales de los años 90, no se hizo ningún cambio en la política del rol de la policía en el tema del cannabis. Hubo temores sobre el posible aumento en los problemas relacionados al uso del cannabis – especialmente sobre el aumento del contenido de THC* y de la relación entre el cannabis y los problemas de salud mental. También habían dudas sobre la reforma de las políticas; sobre cómo los medios de comunicación, la oposición y los votantes reaccionarían ante la percepción de que se estaba “suavizando” la línea política sobre las drogas.

El argumento a favor de una reforma en las leyes recibió un empuje añadido con la publicación de varios informes importantes de organismos respetables. Bajo la ley del Reino Unido, las drogas controladas están divididas en tres categorías: A es para las más dañinas – como heroína y cocaína – y C es para las menos, como los esteroides. Cannabis ha estado, históricamente, en la categoría del medio, B, con sustancias como las anfetaminas.

En el 2000, un informe importante de la *The Police Foundation Independent Inquiry Into The Misuse of Drugs Act*, que fue liderada por la Condesa Runciman, exigía que el sistema de clasificación fuera basado más en la evidencia científica para acercarse más a la evidencia del daño relativo y que, en consecuencia, el cannabis debería ser reclasificado en la clase C bajo la Ley del Abuso de Drogas de 1971. En ese momento, los ministros rechazaron la recomendación específica, pero eran conscientes que parte de los medios de comunicación y del mundo político apoyaban el cambio ya que estaban de acuerdo de que la falta de lógica en el sistema de clasificación haría que las leyes sobre las drogas no se tomaran tan en serio. Después de la elección general en junio del 2001, la responsabilidad sobre las políticas de drogas fueron dadas al Ministro del Interior David Blunkett. Él anunció, rápidamente, que estaba pensando en implementar una reclasificación y que escucharía los consejos sobre este tema del Advisory Council on the Misuse of Drugs y del Parliament Select Committee on Home Affairs.

EL PROCESO DE CAMBIO

En el verano del 2002, estos dos comités habían escrito informes que apoyaban la reclasificación. El Advisory Council subrayó la necesidad de que las leyes deberían reflejar la evidencia de los daños potenciales en las diferentes drogas para su clasificación legal (ACMD 2002). El Home Affairs Select Committee también subrayó el problema de la ineficacia de la actividad policial como manera de atacar el problema del uso del cannabis (HASC 2002). Estas eran las voces de los organismos más influyentes en el Reino Unido. El gobierno tenía dudas. Sobretudo, la Oficina del Primer Ministro estaba preocupada por el potencial político negativo y la reacción de los medios de comunicación a cualquier reclasificación del cannabis que podría ser visto como una derrota en la batalla contra las drogas. También se pensaba que sería difícil explicar al público que el uso del cannabis y su posesión no se estaban legalizando, aún si para este delito no se harían detenciones ni persecuciones criminales.

Dos medidas “equilibrantes” se propusieron para responder a estas preocupaciones.

- 1 Se decidió que, después de la reclasificación, la posesión de cannabis sería un delito por el cual aún se harían detenciones. En el Reino Unido hay una diferencia en la Ley de Evidencia Policial y Criminal de 1984 entre delitos por los cuales se puede detener (en el cual la policía tiene autoridad incondicional para exigir al sospechoso que vaya a la jefatura de policía para ser interrogado o acusado) y los delitos por los cuales no se puede detener (en el cual los poderes de detención están limitados, por ejemplo, a situaciones en las cuales la policía no puede verificar la dirección del domicilio del sospechoso). Antes, bajo la Ley del Abuso de Drogas de 1971, la posesión de sustancias de clase B era un delito por el cual se podía detener, pero la posesión de sustancias de clase C, no. Para minimizar el impacto de la reclasificación sobre lo que puede hacer la policía con usuarios de cannabis, se propuso que el derecho de detener debería continuar existiendo para el cannabis y hacerse extenso a las otras drogas de clase C.
- 2 Se decidió que las penas máximas por vender cannabis deberían continuar a ser muy altas. La pena máxima por vender drogas de clase B es de 14 años, mientras por la venta de drogas de clase C ha sido de 5 años. El gobierno propuso que las penas por la venta de drogas de clase C deberían aumentar a 14 años, un cambio que se introdujo en la *Ley de Justicia Criminal del 2003*. La razón de este cambio era, en parte, para mostrar claramente que el cannabis seguía siendo ilegal y que la venta de todas las drogas controladas continuaba a ser visto como algo muy serio.

También ha habido discusión sobre cómo la policía debería implementar sus nuevos poderes. El informe de la FJR investigó cómo la posesión de cannabis era manejada por la policía en el día a

día en una muestra de diferentes sitios. Se vio que el hecho de que un usuario de cannabis fuera detenido o acusado – y la severidad de la pena que recibía después – dependía, en gran medida, en las opiniones y maneras de ser de cada policía, en vez de depender de una política de la policía o del gobierno. Si se iba a implementar una reclasificación de una manera consistente y justa, se tendría que dar asesoramiento y seguimiento a los 130.000 policías del país.

La Asociación de Jefes de Policía (ACPO) ha emitido unas directrices que clarifican que en general *no se* detendrá. Pero hay circunstancias en las cuales se puede detener si se piensa que el delito es más que una “simple posesión”. Esto se aplicará

- si la persona está fumando cannabis en un espacio público y se está burlando de las leyes
- si tiene 17 años o menos
- si están en posesión de cannabis en o cerca de sitios donde hay niños
- si se sabe que es una persona que continuamente desobedece las leyes.

La policía tampoco ha sido aconsejada de que ignoren situaciones en las cuales hay posesión y uso de cannabis. Aún se espera que confisquen y destruyan correctamente el cannabis, aunque se da por hecho en la mayoría de los casos no se hará nada más. Ya hay la preocupación sobre la posibilidad de mantener la coherencia por todo el Reino Unido. Los Ministros de Escocia han indicado que las autoridades escocesas seguramente no aconsejaran a la policía que no hagan detenciones.

El debate sobre si tiene sentido la reclasificación ha continuado mientras los cambios oficiales en el proceso legal continúan lentamente. La opinión de los expertos está dividida. Algunos están preocupados sobre la posibilidad de que se esté mandando un mensaje de más tolerancia a los jóvenes. Otros temen las consecuencias de que la policía tenga más libertad para decidir – y con el potencial de inconsistencia que eso conlleva – de la que tenía antes. Críticos han subrayado que la posición legal de los policías no ha cambiado – que ellos aún tienen la libertad de decidir si detienen o no y de las posibles acusaciones, desde no hacer nada hasta la posibilidad de encarcelamiento. También ha habido bastante interés por el trabajo de Robin Murray, profesor de psiquiatría en el Hospital Maudsley en Londres, y por el trabajo de otros que han mostrado nueva evidencia de que el uso de cannabis parece ligado, en algunos casos, a enfermedades mentales serias (el profesor Murray no está en contra la reclasificación). En enero del 2004, el líder actual del Partido Conservador, Michael Howard, anunció que su partido, si fuera elegido, cambiaría otra vez la ley sobre el cannabis a lo que era antes. Pero la mayoría han recibido bien el cambio en la ley que se ve como algo que tiene sentido.

La reclasificación fue introducida por medio del Statutory Instrument número 3201 y entro en vigor el 29 de enero del 2004.

EL IMPACTO DEL CAMBIO

El gobierno del Reino Unido espera que la reclasificación llevará a una importante reducción en los gastos – en policía, en abogados, juzgados y en los servicios penitenciarios – de hacer cumplir la ley, sin un aumento significativo en el uso del cannabis o del nivel de crimen, delincuencia y comportamientos antisociales relacionados con el uso o la venta. En el momento de escribir esto (abril del 2004), es demasiado pronto para asesorar el impacto, pero unas observaciones iniciales son posibles:

El planteamiento de este tema tan potencialmente sensible se ha basado en la evidencia y relativamente libre de ideas ideológicamente extremas. Esto es, sobretodo gracias a que el Gobierno se ha planteado este tema en términos de una escala relevante de daños entre las diferentes sustancias y el enfoque complementario sobre el tema de priorizar los escasos recursos de la policía – en vez de presentar este tema como si fuera un debate entre ser “duro” o “blando” ante las drogas.

Sigue siendo muy difícil el explicar a la población general, sobretodo a los jóvenes, exactamente cómo se va a llevar a cabo el hacer cumplir la ley. Estudios recientes muestran que hay mucha confusión entre los jóvenes sobre lo que se puede hacer y no se puede hacer.

Sea cual sea la ley, la manera que se va a hacer cumplir aún puede variar mucho entre un sitio y otro en el país. Un punto potencialmente débil de la reclasificación es que deja en manos de cada policía que actúe según vea oportuno.

Habrán estudios oficiales y no-gubernamentales sobre el impacto de la reclasificación. El Majesty’s Inspectorate of Constabulary va a revisar el nuevo sistema prestando una atención particular a situaciones donde hay inconsistencias. Esta información surgirá a finales del 2004. Finalmente, el éxito o fracaso de la reclasificación se medirá por el ahorro en los recursos y por la evidencia del impacto de los cambios legales en los niveles del uso de cannabis en el Reino Unido. Los indicadores de este criterio surgirán de las estadísticas rutinarias publicadas por el gobierno en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Advisory Council on the Misuse of Drugs (2002), *The Classification of cannabis under the Misuse of Drugs Act 1971*, HMSO, Londres.

Corkey J M (2002), *Drug seizure and offender statistics UK 2000*, Home Office, Londres.

EMCDDA (2003), *Annual Report 2003- special focus on young people*, EMCDDA, Lisboa.

Home Affairs Select Committee (2002), *The Government’s Drug Policy – Is it working?*, HMSO, Londres.

Ramsay M, Baker P, Goulden G, Sharp C and Sondhi a (2001), *Drug misuse declared in 2000: results from the British Crime Survey*, Home Office Research Survey No 224, Home Office, Londres.

Runciman R (2000), *Drugs and the law: report of the Independent Inquiry into the Misuse of Drugs Act 1971*, Police Foundation, Londres.

UNODC (2003), *Global illicit drug trends 2003*, Naciones Unidas, Nueva York.

PÁGINAS WEB ÚTILES

www.internationaldrugpolicy.org

www.beckleyfoundation.org

www.drugscope.org.uk

NOTAS

*THC – tetrahidrocannabinol – es el ingrediente psicoactivo más importante en el cannabis. En los últimos años, una nueva forma del cannabis herbal se ha desarrollado que contiene entre 8 y 20% THC.