

# Alemania forja una regulación pro la agenda cannábica

Antonio Rojas Benítez

**El pasado 1o. de abril, Alemania —en un hecho histórico relativo a conquista, reconocimiento y tutela de derechos relacionados a la política de drogas global— ha regulado el cannabis a lo largo de toda su nación, producto de una decisión desde su ministerio de salud. Si bien no le convierte en el primer país de la Unión Europea en abordar de manera decisiva y puntual la agenda cannábica; debido a su papel preponderante a nivel internacional, obliga al estudio respecto a sus consecuencias.**

Si bien, el proceso comenzó desde una de las instancias propias al Poder Ejecutivo Federal, fue tras votación alcanzada en el Bundestag —407 votos contra 226— que el gobierno germano excluyó al cannabis de su ley de estupefacientes prohibidos, y a la par, puntualizó una serie de prerrogativas para el ejercicio y materialización programática de derechos propios a la agenda cannábica; las cuales van desde el autocultivo, hasta la adquisición de la materia vegetal —en sus variantes psicoactiva y no psicoactiva— a través de clubes cannábicos en un primer momento, y anuncia la implementación de un programa piloto que permita su comercialización vía tiendas especializadas.

Cabe mencionar que, la oposición legislativa calificó el proyecto de ley como “idealizado”, y a nivel poblacional, las encuestas de opinión respecto a los cambios normativos muestran una postura de percepción de 42 % a favor, 47 % en oposición, y un 11 % de abstencionismo. Sin embargo, abordar estos actos de concertación estatal, obliga a remitirnos a los acuerdos pactados en diciembre de 2021, por la triple coalición política —encabezada por el canciller Olaf Scholz— en la cual los partidos Social Demócrata, Liberal y los Verdes, plasmaron su disposición por “la venta controlada a adultos, con fines recreativos, en lugares con licencia”.

Consciente el Ejecutivo federal germano de los impactos globales que pudiesen causar su viraje nacional frente múltiples disposiciones internacionales en materia de psicotrópicos, y en ánimo de lograr que el modelo regulatorio cannábico sea un referente al interior de la Unión Europea, fue presentado el anteproyecto de ley a Consulta Técnica ante la Comisión Europea, la cual, le otorgó visto bueno por su Consejo de Ministros. Esto le permitió al ministro de salud —Karl Lauterbach, quien cabe mencionar fue un ferviente opositor al cannabis en el pasado— presentar la propuesta normativa al Parlamento alemán, acción que estuvo emparejada tanto de

un trabajo arduo de convencimiento político vía exposición de motivos, como a la ejecución de una campaña de reflexión social respecto a las implicaciones punitivas hacia los usuarios, así como a la puesta en marcha de una campaña nacional de reducción de riesgos y daños; pro usos responsables a esta droga, y salvaguarda de la salud mental.

En complemento, vale la pena señalar las razones argumentativas que han sido dirimidas para el abordaje de la materia por parte del gobierno de Olaf Scholz, las cuales orbitan en materia de seguridad, salud, economía procesal e impartición de la justicia, aunado, a la demanda de su electorado; situaciones que pueden generar coincidencia con lo aquejado en otras entidades nacionales, o bien, pueden ser aspectos plenamente característicos del entorno bávaro.

En materia de seguridad, el principal argumento, es el combatir los mercados ilícitos en ascenso, los cuales ponen en riesgo la salud de los usuarios, al carecer de certezas de la composición química propia de los productos consumidos. Toda vez que, en ellos, ha sido detectada la presencia de aditivos tóxicos, lo cual en la última década ha acrecentado sustancialmente las muertes relacionadas a esta droga. De ahí que en el ámbito de salud pública, hayan de ser implementadas campañas de prevención e información propias al uso del cannabis, con énfasis en desincentivar su consumo en la etapa joven —menores de 25 años—, al evidenciar los daños causados en el desarrollo a nivel neuronal, y a la par, que exista la expectativa de lograr las condiciones para monitorear la composición química de los cannabinoides consumidos, con énfasis en el THC, principal fitocannabinoides psicoactivo de los más de 400 que contiene la planta.

En lo que respecta al nivel de impacto en la erogación de recursos públicos, según la *Heinrich Heine University Düsseldorf*, estima un ahorro de 1.05 billones de euros por no persecución criminal, y 313 millones de euros por no ejercicio de acción penal; lo cual, aspira a la reducción de la tasa de prisión anual por materia relacionada al cannabis —18,000 detenciones en el último año—. En cuanto a nivel poblacional, los usuarios celebran el que ahora podrán ejercer sus actos de consumo en plena libertad, sin temor a ser recriminados por una política criminal, lo cual, amplía así su ejercicio de libertad; por lo tanto, ahora el reto está en que todos los involucrados en las múltiples etapas de cadena de valor de la industria cannábica opten por migrar a una actividad regulada, conforme a lo dispuesto normativamente y que a la par, los cambios logren materializarse y no queden sólo como disposiciones gubernamentales en papel.

Tras este proceso dialógico de reconocimiento de derechos, ahora viene la construcción del andamiaje regulatorio cannábico, el cual ha sido diseñado de manera programática, y prioriza el mecanismo de acceso vía una instancia social-participativa y no con una finalidad de origen que sea clasificada como de entreguista a las fuerzas del mercado, ahora ya legalizado.

A nivel de etapas, a partir del 1o. de abril el autocultivo ha sido reconocido, legalizado y no criminalizado; limita la tenencia en el hogar de hasta tres plantas por persona; mientras que a partir del 1o. de julio podrá accederse al aprovisionamiento de la planta —sin distinción a su variante con mayor o menor contenido psicoacti-

vo— vía “club social cannábico”, los cuales no podrán tener una membresía mayor a 500 miembros, estos podrán tener no más de tres plantas por miembro afiliado, y el suministro de flor para consumo mensual a cada uno de sus integrantes no podrá ser mayor a 50gr. No obstante, para finales de año está previsto la puesta en marcha de un programa piloto a semejanza del esquema de lo implementado en provincias de Suiza y Países Bajos, en el que esté permitida la comercialización en tiendas especializadas.

En lo propio a garantías alcanzadas por los usuarios está: 1) el gramaje reconocido como dosis mínima es 25gr —sin generar sesgo entre los múltiples tipos de cannabis—; 2) la regulación favorece sólo a los mayores de edad que cuenten con la calidad de ciudadanos o residentes alemanes —acreditada por un tiempo superior a 6 meses—; 3) el tránsito de política de drogas, al pasar de un enfoque sustentado en política criminal a un enfoque administrativista; plasmado en la desclasificación de narcótico del cannabis, y en su exclusión como sustancia contemplada en la Ley de Estupeficientes Prohibidos; 4) su reglamentación puntual, generará certeza para su uso médico, pues si bien la nación germana ya había permitido este fin, tanto la producción como prescripción estaba estrictamente acotada a fármacos con una baja concentración de THC en su composición.

A pesar de que la comercialización de cannabis con composición menor al 0.2% de THC —cáñamo— ya estaba permitida en Alemania, bajo un modelo similar al *coffee shop* de Ámsterdam, y ampliamente familiarizado en las ciudades de Berlín y Brandeburgo; el paso dado, deja de limitar los porcentajes de fitocannabinoides presentes en los productos de la planta que circulen en el mercado legal, y busca que tanto su proceso de producción y comercialización estén sustentados en certeza, y que su uso sea realizado de manera consciente, informada y responsable. No obstante, para el futuro, los resultados de los cambios ahora aprobados, darán pie a la evolución en las directrices de los “derechos verdes”.

Sin embargo, las prerrogativas de cumplimiento ya vigentes son: el consumo está permitido en el espacio privado y liberalizado al público, mismo que está sujeto a restricciones para su ejercicio —distancia mínima a 100m de centros educativos, escuelas o parques infantiles—. En el supuesto de ser realizado en zonas peatonales, está determinado a un horario; en lo que respecta a la producción de los clubes cannábicos, sin importar la forma en la que produzcan la planta —cielo abierto, invernadero o bajo condiciones técnicas cerradas— serán verificados anualmente por la autoridad competente, situación que presupone la creación de un órgano regulatorio especializado en la materia.

Aunado a esto, la expectativa de los alemanes pro la “agenda verde” es amplia, debido a que el paso dado por la autoridad gobernante vislumbra la voluntad por generar certezas en la vida cannábica tanto para usuarios como a la par a los intervinientes en la latente actividad económica formalizada, y así evitar tanto las sobrerregulaciones, desregulaciones y no regulaciones que orbitaban para la materia. Tal es el caso de la producción de cannabis medicinal, la cual estaba sujeta a tantas barreras administrativas que resultaba más sencillo su importación desde el Canadá, que su producción en suelo nacional; al igual, es grande el anhelo de poder generar una industria integral, misma que no esté centrada en la producción de productos base cannabis

psicoactivo, sino que tengan un sin fin de usos e impactos favorables en múltiples cadenas de valor.

Tanto Berlín como Brandeburgo han montado ya empresas innovadoras en materia de procesamiento de cáñamo, por lo que una regulación evolutiva en ánimo de perfeccionamiento continuo podría poner a Alemania como un clúster en la materia; a pesar de que muchos han calificado este modelo regulatorio como ampliamente similar al canadiense de 2018, con reserva a lo respectivo en el ámbito de comercialización.

Esta implementación regulatoria, encara diversos retos, entre los cuales están sus detractores políticos-sociales, agremiados del sector policial y médico, como a los impactos en la judicialización realizada en el pasado. Primeramente, Friederich Merz, líder de la oposición política nacional, ha señalado que el tema será materia de un *ballotage* electoral para la próxima elección nacional de 2025, por lo que de llegar al poder derogarán todas las acciones implementadas, y al presente, buscarán la judicialización de los cambios ya entrados en vigor, debido a que al momento, es imposible implementar un monitoreo del cumplimiento de lo pretendido, sumado a que los actos de molestia hacia terceros han de continuar, siendo el principal, el aroma propio de la combustión de la planta. Además de pretextar que el gobierno en turno ha generado los accesos del cannabis a los menores de edad, lo cual fomentaría en el incremento del uso del cannabis por jóvenes en la última década.

Por su parte, el gobierno de la provincia de Baviera ha anunciado que buscará la mitigación y obstaculización a las modificaciones normativas de acuerdo con sus competencias, en ánimo que en su territorio no existan condiciones para su materialización. En lo que respecta a las opiniones y posicionamientos surgidos desde el sector de las fuerzas del orden, señalan que al momento no han sido emitidos los nuevos protocolos de actuación para la materia, lo cual conflictúa normas, sanciones y controles respectivos, que rijan su actuación ante casos que involucren cannabis.

De misma manera, al interior del gremio médico las críticas realizadas están en el tenor de: la carencia de una campaña integral en materia de riesgos y daños ligados al cannabis; consideración de excesivo el consumo autorizado de hasta 50gr mensuales por usuario; la no limitación de acceso por menores de 25 años, ya que hasta esa edad concluye el desarrollo neuronal, y que podría verse afectado por el uso continuo de cannabinoides; la aún no reestructura de políticas públicas sanitarias ligadas a la materia; el temor de la generación de una narrativa pro comercialización. De ahí que, en conjunto, consideran para este momento como inapropiada la regulación. No obstante, afirman su beneplácito para los nuevos referentes en materia de uso medicinal.

Ahora bien, en lo que respecta al ámbito de la judicatura, es reconocido que las modificaciones aprobadas pueden dar pie a un proceso de amnistía que favorezca a más de 200,000 causas criminales.

Es trascendental tener en cuenta que, la implementación de los cambios aprobados a nivel federal han de causar reestructuras estatales en cada una de las entidades de la federación alemana, por lo que queda en cada una de ellas el generar las instituciones y controles de aplicación para materializar lo reconocido federalmente. Esto puede

dar pie a un trato diferenciado a los miembros de la comunidad cannábica para el ejercicio de derechos. Mientras que, a nivel continental, si bien cada marco regulatorio es de competencia nacional, procuran tender a una práctica común, de aquí que el modelo cannábico alemán genera amplias expectativas.

A nivel cuantitativo, sólo existen estimaciones, ligadas a los requerimientos propios de la demanda de aprovisionamiento de consumo; como de valor del mercado cannábico, las cuales señalan que son 450 toneladas las que el mercado negro —ilegal / no regulado— comercializa anualmente. Sumado a que el Instituto de Competencia y Economía de Düsseldorf, ha proyectado —de realizar una carga impositiva a toda la cadena de valor del cannabis— un posible incremento de 5,000 millones de euros vía captación fiscal.

Es de celebrar el abordaje de la agenda cannábica vía un proceso regulatorio; no obstante, al ser un tema no prioritario para las mayorías, exhorta a generar las condiciones para no recular a futuro, pues tenemos a lo largo de la historia bastos ejemplos de reacción ante los derechos libertarios, en ocasiones pro, y en otras en contra.

## Bibliografía

- Brinks, D. y Gauri, V. (2008), A new Policy Landscape: Legalizing Social and Economic Rights in the Developing World, en V. Gauri y D. Brinks (Eds.), *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Cambridge University Press.
- Brinks, D. y Gauri, V. (2012), The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights, *World Bank Policy Research, Working Paper*, (5999), 1o. de marzo.
- Dudley, S. E. y Brito, J. (2012). *Regulation: a premier*. Mercatus Center at George Mason University.
- Douglas, M. (1982). *In the Active Voice*. Routledge.
- Hagan, M. (2020). Legal Desing as a Thing: A Theory of Change and a Set of Methods to Craft a Human-Centered Legal System. *Desing Issues*, 36(3), 3-15. [https://doi.org/10.1162/desi\\_a\\_00600](https://doi.org/10.1162/desi_a_00600)
- Flores, I (2020). *4 20 Momento de regular el cannabis y revisar la política de drogas (en México y el mundo)*. Universidad Nacional Autónoma de México .
- Rosemberg, C., Potau, X., Leistner, S., Dijkstal, F., Vinnik, A., Tiriduzzi, C., Daved, A., y Blind, K. (2020). *Regulatory Sandboxes and Innovations Test-beds: A look at international experience and lessons for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sunstein, C. R. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulation State*. Harvard University Press.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- Wechsler, M., Perlman, L. y Gurung, N. (2018). The State of Regulatory Sandboxes in Developing Countries. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3285938>