

Documento informativo del IDPC

El cannabis en México

un debate abierto

Jorge Hernández Tinajero¹
Leopoldo Rivera Rivera²

Agosto 2010

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas fiscalizadas. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundan sobre evidencias científicas que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas. La red pública asimismo informes ocasionales, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo. Los miembros del IDPC cuentan con una amplia experiencia en el análisis de políticas de drogas, y han contribuido a debates sobre políticas a escala nacional e internacional.

Introducción

En agosto de 2010, el Presidente de México Felipe Calderón aceptó, ante académicos y organizaciones de la sociedad civil, que la legalización de las drogas podría contribuir a restar poder al crimen organizado. Dicho esto, se apresuró a negar tal opción como una que pudiera ser considerada en su gobierno.³ Sin embargo, esta afirmación detonó una gran cantidad de declaraciones por parte de la clase política, de los medios de comunicación, y de muchos sectores de la sociedad mexicana que hasta el momento habían guardado silencio. Entre los primeros, destacaron las declaraciones del ex Presidente Vicente Fox, quien afirmó que el único camino para solucionar los graves problemas de seguridad en México era la legalización de las drogas, con lo que se unió a su propio antecesor, Ernesto Zedillo, quien como miembro de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia impulsó la reforma de drogas en la región, y

especialmente la del cannabis. Sin embargo, el debate de las drogas en México, -y en especial el del cannabis-, no es nuevo. El presente documento intenta aportar un panorama general de su desarrollo en los últimos años.

Perspectiva histórica sobre las drogas ilegales en México

La historia del cannabis en México, si bien no es tan antigua como en otras partes del mundo, cuenta ya con cinco largos siglos. Durante este periodo, que comienza con la introducción del cáñamo por los conquistadores españoles en el siglo XVI, la planta ha tenido una presencia constante en la sociedad, la economía y la cultura mexicanas, ya sea en forma de productos de cáñamo, ya como medicamento de uso tradicional o popular, y como sustancia psicoactiva.

Durante el siglo XX, la cercanía geográfica, económica y cultural con los Estados Unidos influyó de manera determinante en las políticas de drogas en México. No es sino hasta los años 80, sin embargo, que el tráfico de cannabis pudo ser considerado como un asunto de verdadera importancia para la seguridad pública del país. Esto se debió en parte al aumento de las presiones para combatirlo por parte de los propios Estados Unidos, pero también a la ampliación y la competencia en los mercados ilegales que experimentaron un impulso decidido por la introducción de la cocaína colombiana, fenómeno que aumentó los niveles de violencia, de corrupción y de connivencia corrupta con distintas agencias de seguridad estatal.

Desde esta época también el crecimiento de la demanda de drogas observó una marcada aceleración en los Estados Unidos, fenómeno que acrecentó los incentivos para consolidar y expandir el negocio, ya sea fuera o dentro de las fronteras mexicanas. Con este proceso, el consumo interno de cannabis en México también se consolidó, tal y como reporta ahora la Encuesta Nacional de Adicciones de 2008.

En ella, se establece que el cannabis es la droga ilegal de preferencia en la población. Su incidencia acumulada alcanza el 4,2% de mexicanos entre los 12 y los 65 años,⁴ lo que concuerda con el Informe de la Junta internacional de Estupefacientes de 2009, en el que se asegura que “el cannabis es, con mucho, la droga usada más comúnmente por los jóvenes y los adultos mayores: en 2007, del 3,3% al 4,4% de la población mundial de 15 a 64 años de edad indicó haber utilizado esa sustancia el año anterior”.⁵

La evolución del debate político sobre cannabis

En este contexto, la política sobre drogas en México comenzó a sufrir una transformación cualitativa. Durante años, si bien esporádicamente, distintos sectores académicos y de la sociedad civil reclamaron un enfoque más regulador y menos represivo para el cannabis, pero la clase política simplemente desechó todo debate bajo el argumento según el cual México simplemente no podía cambiar nada de su enfoque si no evolución aconteciera en los Estados Unidos o en el sistema internacional prohibicionista.

Sin embargo, con la progresiva y creciente presencia del tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos a partir de los años 80, los intereses económicos y las características del campo ilegal del tráfico de drogas adquirieron proporciones nunca antes vistas. Lo que en décadas anteriores fue parte marginal del crimen y la economía, comenzó a adquirir una nueva importancia para la vida nacional.

Paralelamente, el sistema de concurrencia entre partidos políticos en México evolucionó hacia mecanismos más democráticos: el Estado ya no era capaz de controlar hegemonícamente todas las decisiones en el país, y en el año 2000, Vicente Fox, del opositor y conservador Partido Acción Nacional, llegó a la Presidencia de la República. Con él, los equilibrios antes alcanzados en materia de crimen y drogas parecieron desdibujarse, y la violencia y la profundización de la “guerra contra las drogas” trajeron consecuencias muy importantes para el país en la década siguiente.

El debate sobre la legalización y la regulación del cannabis alcanzó notoriedad pública sólo a partir del año 2000, en el que por primera vez en la historia política del país, un partido político emergente propuso formalmente su legalización en su plataforma electoral.⁶

A partir de entonces, el debate sobre el cannabis ha estado presente en la arena pública de México, y distintas propuestas de regulación han sido presentadas por distintos partidos políticos (México Posible 2003, Alternativa Socialdemócrata 2006, Partido de la Revolución Democrática 2008, Partido Socialdemócrata 2009, y Convergencia 2010) y llegó a instancias legislativas federales en 2008, con la primera de las “Iniciativas Conde”.⁷

Mención aparte merece la iniciativa de ley de regulación del cannabis presentada en el Estado de México en 2009 por un grupo de ciudadanos, ya que si bien resulta muy complicada la vía legislativa local para asuntos de drogas, es significativa por el mecanismo ciudadano utilizado.

Iniciativas políticas sobre el cannabis en el siglo XXI

Si bien fue en los primeros años del nuevo siglo cuando nació lo que se podría considerar el “Movimiento Cannábico Mexicano”, sería hasta 2007 cuando varias de sus demandas cristalizarían en propuestas concretas en el panorama legislativo del país.

El nuevo siglo abrió la puerta para que el cannabis apareciera abiertamente en el panorama político y social. En el ámbito político mexicano, la primera tentativa legislativa corrió a cargo de un partido novedoso pero de efímera existencia llamado Democracia Social, en cuya plataforma política se proponía la revisión radical de la política de drogas con la legalización del cannabis en primer término. Otra de las primeras menciones corrió a cargo del diputado Gregorio Urías, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien declaró: “lo que he propuesto en la OEA y aquí en México es que debe haber debate”. Posteriormente, el partido México Posible retomó el tema en las elecciones intermedias de 2003, y lo mismo sucedió con Alternativa Socialdemócrata en 2006, con el PRD en 2008

y con el Partido Socialdemócrata en 2009. A pesar de ello, el debate sobre el cannabis no ha logrado generar aún el suficiente impulso como para ser discutido seriamente como una nueva política de Estado.

Mención especial requiere la “Ley contra el Narcomenudeo”, promulgada en agosto de 2009, mediante la cual se estipula la posibilidad de no recibir penas de prisión a aquellas personas que sean sorprendidas con 5 gramos o menos de cannabis siempre y cuando sea éste destinado al consumo personal. El 2 de octubre de 2008 el Ejecutivo Federal envió una iniciativa al Senado como parte del paquete integral de reformas en materia de seguridad que incluyó la coloquialmente llamada “Ley de Narcomenudeo”, en la que se establecieron dosis mínimas de portación mediante las cuales no se ejercería acción penal en contra del poseedor de sustancias ilegales para el consumo personal. Sin embargo, y aún cuando esta nueva legislación en apariencia despenaliza la posesión para consumo, en la práctica mantiene intacta la prohibición, ya que eleva el riesgo de los usuarios para ser considerados criminales en caso de superar las cantidades máximas establecidas (5 gramos en el caso del cannabis), toda vez que el mercado al menudeo suele funcionar con cantidades mayores.⁸ Sin embargo, esta ley contiene un avance conceptual innegable: reconoce la figura del consumidor y lo distingue del farmacodependiente y del narcomenudista, lo cual podría abrir la puerta para avanzar en la protección de los derechos humanos de los consumidores.⁹

Por último, la tendencia hacia la regulación del cannabis medicinal en muchos estados de los Estados Unidos ha fomentado el debate sobre la planta en México, toda vez que la clase política nacional comienza a preocuparse cada vez más de la elección presidencial de 2012, y ve en la política contra las drogas del Presidente actual, Felipe Calderón, una clara oportunidad para obtener dividendos políticos entre la opinión pública. Por el momento, la votación el noviembre

próximo de la “propuesta 19” en California¹⁰ no ha pasado inadvertida en el debate nacional y ya son algunas figuras públicas de todos los partidos políticos (incluido el del Presidente) las que comienzan a referirse a esta decisión como a una llamada de alerta sobre la necesidad de cambiar la estrategia mexicana. Esto es así porque, ante los costos humanos y materiales de la guerra contra las drogas relanzada por el Presidente Felipe Calderón, se hace cada vez más evidente para la clase política tanto como para la ciudadanía, la contradicción de combatir por las armas un fenómeno que ha ido logrando reconocimiento formal y legal en el principal consumidor de cannabis del mundo. En este

sentido, no resultará extraño que la elección de 2012 en México obligue a los candidatos a suceder al actual Presidente, a definirse con una postura concreta hacia el cannabis.

A continuación, una breve síntesis de las propuestas de ley presentadas hasta el momento en distintas instancias legislativas mexicanas. Cuando se menciona que alguna iniciativa se encuentra en Comisiones, significa que está esperando para ser discutida y dictaminada antes de ser presentada a votación final. El que este proceso suceda realmente depende en buena medida de la voluntad política de los integrantes de dichas Comisiones.

Iniciativas de ley para regular el cannabis en México hasta julio 2010

	Disposiciones generales	Legislador, fechas de presentación y estado actual	Observaciones
Consumo recreativo	El consumo recreativo de cannabis no conlleva ningún componente de peligrosidad social y los daños a la salud que causa son menores a los de cualquier otra droga, legal o ilegal. En consecuencia, se propone que los consumidores de cannabis no puedan ser objeto de penalización de cárcel, y a cambio se proponen sanciones educativas e informativas para ellos.	Elsa Conde Rodríguez. Diputada Federal por Alternativa Socialdemócrata. LX Legislatura. Presentada el 27 de noviembre de 2007. Espera para ser discutida en la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.	Se trata de la primera propuesta legislativa formal para la regulación del cannabis en México.
Portación legal/ Asamblea de Representantes del Distrito federal	Iniciativa que intenta crear una figura jurídica para la portación de pequeñas cantidades de cannabis con fines de consumo personal.	Asambleístas Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa. Partido Social Demócrata.	Al tratarse de un tema local, la iniciativa no llegó a discutirse.
Cannabis medicinal	En el marco de los tratados internacionales, en los que se estipula el derecho de los pueblos para tener acceso seguro a medicinas esenciales, se propone la inclusión del cannabis como agente terapéutico útil en distintas enfermedades bajo un esquema de consumo bajo receta médica, así como facilitar la investigación científica de las propiedades médicas de la planta.	Elsa Conde Rodríguez. Diputada Federal por Alternativa Socialdemócrata. LX Legislatura. Presentada el 6 de marzo de 2008. Espera para ser discutida en la Comisión de justicia de la Cámara de Diputados. Fue desechada en la Comisión de Salud.	A pesar de ser rechazada en la Comisión de Salud, esta iniciativa todavía podría prosperar en la Comisión de Justicia.

<p>Cáñamo industrial</p>	<p>Dado que la importación y comercialización de productos de cáñamo como cordajes, hilos, fibras, papel y textiles es legal en el marco de los tratados de libre comercio firmados por el país, se propone hacer legal su producción a nivel nacional para crear una nueva actividad industrial.</p>	<p>Elsa Conde Rodríguez. Diputada Federal por Alternativa Socialdemócrata. LX Legislatura.</p> <p>Presentada el 4 de septiembre de 2008.</p> <p>Espera para ser discutida en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados.</p>	<p>Pareciera evidente la voluntad de no discutir esta iniciativa, ya que al no tratarse de la planta como droga, y al existir productos legales de cáñamo en México, no habría razón alguna para oponerse a la propuesta.</p>
<p>Legalización</p>	<p>Denuncia la inexistencia de un sistema preventivo eficaz para el uso de drogas ilegales, así como los resultados de la estrategia actual en contra de ellas. Plantea la legalización de la planta y la regulación de su mercado e industrias por el Estado para proteger la salud pública y para contribuir a mejorar la seguridad pública.</p>	<p>Presentada por el Senador René Arce.</p> <p>Presentada el 9 de octubre de 2008.</p> <p>Fue turnada a la Comisión Unida de Justicia, Salud y de Seguridad Pública, y en segunda a la de Estudios Legislativos. No ha sido discutida.</p>	<p>Si bien esta iniciativa abarca muchos de los puntos más importantes para regular el cannabis, no parece probable que el Senado esté dispuesto a discutirla en años pre-electorales, es decir, antes de 2012.</p>
<p>Legalización / Asamblea de Representantes del Distrito federal</p>	<p>Se plantea la regulación completa de todas las posibilidades de la planta, desde la producción hasta la comercialización.</p>	<p>Asambleísta Víctor Hugo Círigó. Grupo Parlamentario del PRD.</p> <p>Presentada el 14 de octubre de 2008 en la ALDF.</p> <p>Es muy probable que nunca se discuta, dado el largo proceso legislativo que tendría que recorrer.</p>	<p>Dado que en México todas las leyes relacionadas con drogas son de carácter federal, los alcances de esta propuesta son limitados, ya que tendría que ser aprobada, para después ser presentada nuevamente en la Cámara de Diputados. Sin embargo, a pesar de su carácter local, fue esta propuesta la que amplió el espacio del debate público para el cannabis en el país.</p>
<p>Legalización / Estado de México</p>	<p>Plantea la legalización de la planta y la regulación de su mercado por el Estado, con especial énfasis en los derechos de los consumidores.</p>	<p>Diversos ciudadanos del Estado de México.</p> <p>Presentada el 12 de enero de 2010 en el Congreso del Estado de México.</p>	<p>Dado que en México todas las leyes relacionadas con drogas son de carácter federal, los alcances de esta propuesta son limitados. Sin embargo, es significativo que esta iniciativa proviene directamente de la ciudadanía, una posibilidad que ofrecen las leyes del Estado de México.</p>
<p>Reducción de riesgos y daños</p>	<p>Plantea la posibilidad de permitir el uso médico del cannabis mediante un esquema de regulación estatal, así como una forma de reducir los riesgos asociados a su consumo en relación con los mercados ilegales, de modo tal que los incentivos del narcotráfico se reduzcan.</p>	<p>Diputado Federal Víctor Hugo Círigó. Grupo Parlamentario de Convergencia.</p> <p>Presentada el 21 de abril de 2010.</p> <p>Está en espera de ser discutida, en las Comisiones de Justicia y de Salud de la Cámara de Diputados.</p>	<p>De todas las iniciativas vigentes, ésta es la que cuenta con mayor atención pública, y dado que su proponente forma parte de la Comisión de Justicia de la Cámara, es muy probable que la propuesta sea discutida en esta misma legislatura.</p>

Conclusión

A juzgar por las propuestas de ley en proceso legislativo hasta el momento, así como los debates políticos actuales sobre la legalización del cannabis, el país cuenta ya con una plataforma sólida de discusión hacia el tema del cannabis. Sin ser idénticas, cada una de las iniciativas ya presentadas propone la descriminalización de sus usuarios, la regulación del mercado y el mejoramiento del acceso industrial y médico a una planta con una historia importante en la cultura mexicana actual.

La sociedad civil mexicana, sabedora de que es imposible ganar la guerra contra las drogas en los términos que plantea el gobierno actual, ha ido progresivamente presionando por una discusión nacional, más realista y menos ideológica sobre el cannabis. Lo interesante del futuro inmediato será, entonces, observar cuándo y cómo la clase política de México entenderá que afrontar, y no rehuir, el debate del cannabis, si le traerá dividendos políticos ante las urnas, y si tomar decisiones en esta materia será beneficioso para un país brutalmente afectado por la guerra contra las drogas.

Endnotes

- 1 Presidente del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas.
- 2 Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios del Cannabis.
- 3 Jorge Hernández Tinajero (5 de agosto de 2010). *De "no hay alternativa" a "enséñenme la salida"*. Sitio web "Reformas a las leyes de drogas en America Latina". http://www.druglawreform.info/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=111&id=524%3Ade-no-hay-alternativa-a-ensenenme-la-salida&Itemid=37&lang=en
- 4 CONADIC / Secretaría de Salud (2009). *Encuesta Nacional de Adicciones 2008* (CONADIC / Secretaría de Salud: México).
- 5 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2009). *Informe anual 2009* (ONU).
- 6 Democracia Social. Partido Político Nacional (2000). *Plataforma Electoral 2000-2006*. (Democracia Social. Partido Político Nacional: México).
- 7 Este es el nombre con el que hemos designado al conjunto de tres iniciativas para el cannabis propuestas por la ex diputada federal Elsa Conde Rodríguez, primera legisladora en promover formalmente un cambio en las leyes hacia la planta en México.
- 8 Carlos Zamudio y Jorge Hernández Tinajero (Oct. 2009). *México: Ley contra el narcomenudeo. Una apuesta dudosa*. Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas, No. 3. de TNI y WOLA. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr3s.pdf>
- 9 En los próximos meses, el IDPC publicará un documento informativo sobre el impacto de la Ley de Narcomenudeo en México.
- 10 En noviembre de 2010 el Estado de California, en los Estados Unidos, someterá a referéndum popular la llamada "Propuesta 19", que plantea la legalización de la producción, la distribución y el consumo de cannabis para mayores de 21 años. Hasta el momento, las encuestas presentan un empate técnico.



This publication has been produced with the financial support of the Drug Prevention and Information Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the author/contractor/ implementing partner and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

International Drug Policy Consortium
c/o Release, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

teléfono: +44 (0)20 7324 2975
correo electrónico: contact@idpc.net
página de web www.idpc.net

Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium All rights reserved