

LA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN MÉXICO

Patricia MERCADO CASTRO
Jorge Javier ROMERO VADILLO

Durante un siglo, en México como en el mundo se ha considerado, de manera prácticamente unánime, que la mejor manera de enfrentar los consumos de sustancias psicoactivas considerados peligrosos a la salud es la prohibición. Durante los últimos cincuenta años, a partir de que en 1971 el presidente de Estados Unidos declaró la guerra contra las drogas, además se echó a andar una estrategia global para frenar tanto el tráfico como el consumo de sustancias con el uso generalizado de las policías, los cuerpos de seguridad del Estado y el sistema de justicia penal.

A pesar del fuerte consenso prohibicionista, siempre existieron voces disidentes que cuestionaron la prohibición y la guerra contra las drogas. En México es bien conocida la posición del doctor Leopoldo Salazar Viniegra, que en la década de 1930 promovió una estrategia pionera de reducción de daños, la cual se concretó en el Reglamento de Toxicomanías, de breve vigencia durante los meses finales del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (Romero, 2017). Los efectos negativos de la prohibición para la seguridad, por la corrupción y la violencia que genera, se conocían bien desde el fracaso de la prohibición del alcohol en Estados Unidos y desde hace años quedó expuesta la agenda oculta del gobierno de Nixon para desatar la guerra contra las drogas.

En México, la idea de que la mejor manera de combatir el consumo de sustancias era la prohibición radical se arraigó fuertemente en el mapa mental de la sociedad y tuvo un respaldo unánime durante décadas en todas las fuerzas políticas, de izquierda a derecha. El prejuicio contra la marihuana es añejo, a pesar de que desde la década de 1970 el consumo fue creciendo en los ambientes juveniles y universitarios sin que se convirtiera en un problema de salud pública. La violencia alrededor del mercado clandestino de drogas se mantuvo focalizada durante décadas, a pesar de que México ha

sido, desde la década de 1940, un proveedor importante de opiáceos para el mercado ilegal en Estados Unidos.

La prohibición ha estado siempre vinculada a la existencia de redes de venta de protecciones de las autoridades, tanto a la producción como al tráfico de sustancias ilegales, y existe suficiente evidencia de los tremendos problemas de corrupción y violencia que ha generado, muy superiores a los causados por las drogas perseguidas. Sin embargo, el fuerte consenso internacional y la presión de Estados Unidos convirtieron al combate al narcotráfico en un punto central de la relación con México, al grado de establecer un sistema de certificación que condicionaba la cooperación económica a la buena conducta del gobierno mexicano en la materia (Aguilar, 2022), convirtieron a la política de drogas en un tabú intocable por la crítica política.

La primera vez que un partido político se atrevió a cuestionar el prohibicionismo y a plantear la necesaria regulación progresiva de todas las drogas para abordar los consumos de riesgo desde una perspectiva de salud y no de justicia penal, fue en la plataforma electoral de Democracia Social, efímero partido que participó en la elecciones del año 2000 con la candidatura de Gilberto Rincón Gallardo y una agenda socialdemócrata muy amplia y sustentada en un análisis acucioso de la realidad mexicana hacia el final del siglo pasado.

En el apartado de seguridad pública, la plataforma electoral 2000-2006 de Democracia Social planteaba:

Un asunto que preocupa especialmente a la sociedad mexicana es el del narcotráfico. Cantidades ingentes de recursos se destinan a combatir a esta forma de crimen organizado que deja a su paso estelas de violencia y muerte. Para Democracia Social, si bien es necesario aplicar la ley con toda contundencia para frenar a estos criminales, es evidente que los elementos con los que cuenta el Estado hoy y con los que podrá contar en el futuro son insuficientes para acabar con esta lacra social. Así, se hace necesario modificar la estrategia para acabar con el narcotráfico, pero diferenciándolo en ciertos aspectos del problema del consumo de las drogas. Desde nuestra perspectiva, sería más productivo que todos los países destinaran recursos a abatir la demanda de estupefacientes a través de campañas informativas serias y de programas educativos —de manera que se hicieran viables procesos graduales de despenalización que no pusieran en riesgo la salud pública— que seguir invirtiendo recursos en una guerra imposible de ganar por las armas y que tiene más costos que beneficios. Se trata de legalizar progresivamente el consumo de drogas para enfrentar este como un problema de salud pública y, al mismo tiempo, intentar combatir un mercado negro generador de una delincuencia organizada con gran poder corruptor del Estado, especialmente

de las encargadas de la seguridad y la justicia. Solo si se combate frontalmente a la demanda se podrá frenar el negocio de los narcotraficantes, ya que el combate a la oferta solo ha servido para aumentar sus ganancias (Democracia Social, 2000: 26).

El diagnóstico de Democracia Social era atinado en lo que toca a la necesidad de quitarle el mercado de las drogas a las organizaciones especializadas en mercados clandestinos para enfrentar su poder económico, aunque todavía era embrionario respecto a la manera en la que la sociedad debe enfrentar los consumos de sustancias psicotrópicas. No planteaba aún la necesidad de desarrollar el enfoque de reducción de riesgos y daños, ni consideraba el consumo de sustancias desde la perspectiva de las libertades individuales, como después se plantearía desde diversas organizaciones de la sociedad civil respecto al cannabis, lo que derivaría en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sustentadas en el derecho fundamental del libre desarrollo de la personalidad.

A pesar de que el tema no tuvo repercusión durante la campaña de Democracia Social, mucho más centrada en el combate a todas las formas de discriminación, lo que incluía a la discriminación de los usuarios de sustancias, se trata de un precedente muy importante, pues ya planteaba el fracaso de la estrategia de la guerra contra las drogas, que se intensificaría durante los años del gobierno de Felipe Calderón (2006–2012), con su secuela de incremento exponencial de la violencia homicida y la cada vez mayor militarización de la seguridad pública, aunque ha sido una estrategia evidentemente fallida para reducir la oferta de sustancias en el mercado, tampoco ha servido para reducir los consumos de riesgo (Atuesta, 2014).

Fue inmediatamente después de la campaña electoral de 2000, de relevancia histórica por la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de siete décadas de hegemonía, que comienza el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la regulación del cannabis. El movimiento cannábico empezó a estructurarse en 2001 con la fundación de la Asociación Mexicana de Estudios de Cannabis (AMECA) y la primera marcha a favor de la liberación de la marihuana en Ciudad de México. Por primera vez, los consumidores de cannabis reclamaron sus derechos y se mostraron abiertamente, después de décadas de clandestinidad y marginación.

A partir de entonces se comienza a formar una creciente corriente de opinión favorable a la regulación, integrada por diversas organizaciones civiles, tanto de usuarios de cannabis como de académicos y defensores de derechos humanos. En un principio, la demanda es la despenalización de las actividades necesarias para el consumo, sobre todo la posesión, para, poste-

riormente, impulsar un proceso integral de regulación, tanto para usos médicos como para uso adulto. Se trata de una corriente en la que participan diversas organizaciones y a la que se van sumando líderes de opinión y analistas en los medios de comunicación. En el proceso influyeron, sin duda, los apoyos de distintas fundaciones y organizaciones internacionales, sobre todo norteamericanas, que impulsan cambios globales en la política de drogas.

La incipiente corriente de opinión favorable a la regulación del cannabis se enfrentaba a la arraigada tradición prohibicionista, articulada discursivamente en torno a tres ejes: el de la moral conservadora, que ve todo consumo de sustancias psicoactivas como disruptivo y contrario a las buenas costumbres; el de la entonces corriente dominante en el tratamiento de adicciones, donde imperaba la idea de la abstinencia como único comportamiento seguro frente a las sustancias que pueden causar dependencia; y el de la seguridad, que defiende el combate frontal a las drogas como eje de la acción del Estado para frenar el consumo con la utilización de las fuerzas policiacas y del sistema de justicia penal.

Durante la campaña electoral de 2006, el tema de la regulación del cannabis y el cambio en la política de drogas todavía no alcanzó un nivel relevante en el discurso de las diferentes candidaturas. Hasta entonces, como había ocurrido en 2000, la inercia prohibicionista dominaba la discusión pública, al grado de que Patricia Mercado, coautora de este texto —entonces candidata a la Presidencia de la República por Alternativa Socialdemócrata y Campesina— convocaba a “despenalizar el debate”, es decir, llamaba a que no se satanizaran las posiciones favorables a la regulación que poco a poco se iban haciendo oír.

La inflexión en la política de drogas en México comenzó cuando el gobierno de Felipe Calderón decidió usar a las fuerzas armadas para combatir frontalmente a las organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de psicotrópicos, con resultados catastróficos para la paz del país. Basta un solo dato para mostrar lo contraproducente de la estrategia: mientras que 2007 fue el año más pacífico de la historia de México desde 1821, con una tasa de homicidios de ocho por cada cien mil habitantes, después de décadas de reducción de la violencia, para 2011 la tasa de homicidios se había elevado a 24 por cada cien mil habitantes, equivalente a la de medio siglo antes.¹ Desde luego, los efectos de aquella guerra no afectaron significativamente ni la disponibilidad de sustancias ni su precio en Estados Unidos o en México (Romero, 2016).

La constatación de los efectos tremendos de la guerra contra las drogas sobre la seguridad de la población hizo que fuera creciendo la corriente de

¹ Estadísticas disponibles en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>.

opinión que, desde distintas perspectivas, planteaba la necesidad de cambiar el paradigma prohibicionista y emprender un proceso de regulación que le quitara el negocio al crimen organizado y lo debilitara, para que el Estado pudiera enfrentarlo en condiciones menos desfavorables. Así, también desde la perspectiva de la seguridad se comenzó a argumentar a favor del cambio de política.

Durante los últimos quince años, la confluencia del activismo de las organizaciones de la sociedad civil, impulsoras de una regulación no prohibicionista desde la acción política, ha logrado cambios importantes que representan un avance notable respecto al estado legal del cannabis, al mismo tiempo que se ha ido produciendo un cambio de percepción social, para generar un clima cada vez más tolerante y propicio, muestra de la ruptura del consenso prohibicionista que imperaba en la sociedad mexicana durante el siglo XX.

Así, el ciclo reformista de la política y la legislación del cannabis comenzó en 2007. Entonces la posesión, el consumo, la venta y la producción con fines personales adultos, médicos o industriales estaban completamente prohibidos. Desde entonces, después de reformas legislativas, procesos de litigio estratégico y algún desarrollo reglamentario, la situación jurídica y administrativa ha cambiado, aun cuando todavía no hemos logrado su completa despenalización y una regulación sensata que garantice los derechos individuales, que proteja la salud de las personas usuarias y de su entorno, que prevenga el consumo en menores de edad, que reduzca los riesgos y daños potenciales y que detenga la extorsión y la estigmatización de consumidores y productores, al tiempo que le quita el negocio a las organizaciones criminales.

Los cambios más relevantes han sido: el establecimiento del no ejercicio de la acción penal para la posesión de sustancias destinadas al consumo personal inmediato, dentro del umbral establecido por la Ley General de Salud, que en el caso del cannabis es de cinco gramos (reformas a la Ley General de Salud de 2008); la declaratoria general de inconstitucionalidad de la prohibición absoluta del cannabis para uso adulto, que obligan a la Cofepris a otorgar autorizaciones sanitarias para el autocultivo (2021) y la legalización de la importación y producción de derivados farmacéuticos del cannabis (2018). Desde luego, se trata de avances con claroscuros, pero que han significado un cambio progresivo hacia el objetivo de cambiar la estrategia prohibicionista respecto a las drogas en su conjunto.

La confluencia entre las organizaciones civiles y la política para promover la regulación del cannabis comenzó con la llegada a la Cámara de Diputados de cuatro legisladores de Alternativa Socialdemócrata y Campesina,

la formación que había postulado a Patricia Mercado a la Presidencia de la República. Al mismo tiempo, el gobierno de Felipe Calderón se involucraba, a partir del “operativo Michoacán”, en la guerra frontal al narcotráfico y se comenzaban a sentir sus efectos en el aumento de la violencia homicida, la diputada de Alternativa, Elsa Conde, se acercó a activistas y académicos para elaborar, de manera conjunta, tres iniciativas para regular los usos recreativos, industriales y medicinales del cannabis.

A mediados de 2007 se formó el Grupo Cábano, a iniciativa de la diputada Conde, para reunir y articular las propuestas de los integrantes de la Asociación Mexicana de Estudios del Cannabis, Leopoldo Rivera, Julio Zenil y Jorge Hernández Tinajero; el psiquiatra especialista en adicciones, Gady Zabicky; Humberto Brocca, médico que junto con Sandra Tovar dirigía la asociación civil Picas y Pláticas, dedicada a la prevención de los consumos problemáticos de sustancias entre niños y adolescentes; el académico Luis Astorga, que dirigía la Cátedra UNESCO de drogas en la UNAM; Jorge Javier Romero, coautor de este capítulo; Ana Paula Hernández, defensora de los derechos humanos, y el abogado Alejandro Madrazo, litigante constitucional y profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

El Grupo Cábano se avocó a la elaboración de los proyectos legislativos que presentaría la diputada Conde y que recibieron el apoyo de la diputada Martha Tagle, del grupo parlamentario de Convergencia. Se trataba de dos partidos pequeños y los proyectos iban a contracorriente en un momento en el que la consigna gubernamental era el combate frontal a las drogas. Fueron un hito porque en torno a su presentación se llevó a cabo, en 2008, el Primer Foro sobre Regulación del Cannabis en la Cámara de Diputados, donde se confrontaron las posiciones de quienes impulsaban la regulación con los de quienes se oponían tajantemente.

La primera iniciativa presentada por la diputada Elsa Conde (2007), elaborada por el Grupo Cábano, buscaba reformar el Código Penal Federal con el objetivo de despenalizar la marihuana. En abril de 2008, la diputada presentó otra iniciativa, esta para permitir los usos medicinales del cannabis (Conde, 2008a), y en diciembre de aquel año presentó la tercera iniciativa Conde (2008b), para regular el uso del cábano industrial. La experiencia de colaboración del Grupo Cábano con las diputadas Conde y Tagle mostró la importancia de la confluencia de las organizaciones civiles con la política para hacer avanzar reformas progresivas en materia de regulación de sustancias.

De manera paralela, el Grupo Cábano se consolidaba. En diciembre de 2007 sus integrantes asistieron a la *Drug Policy Reform Conference*, en

Nueva Orleans, y establecieron relaciones con la *Drug Policy Alliance* y unos meses después se constituyeron formalmente como asociación civil con el nombre Colectivo por Una Política Integral Hacia las Drogas (CUPIHD), la primera organización dedicada de manera profesional a promover una política de drogas no prohibicionista, sustentada en las evidencias científicas y no en criterios morales. Al CUPIHD lo siguieron otras organizaciones, como Espolea, dedicada a la promoción de la reducción de daños entre jóvenes, con la participación, entre otros, de Aram Barra y Lisa Sánchez; posteriormente, México Unido contra la Delincuencia, organización promovida desde el mundo empresarial, preocupada por el aumento de la violencia y la inseguridad, abrió su programa de política de drogas, que ha jugado un papel central en la promoción de litigios estratégicos contra la prohibición.

Mientras tanto, en diciembre de 2008 el presidente de la República, Felipe Calderón (2008), presentó un conjunto de iniciativas sobre narcomenudeo, que les daban facultades a los poderes locales para perseguir el pequeño tráfico, hasta entonces materia exclusiva del fuero federal, de manera que los esfuerzos de la Federación se centraran en la erradicación de la producción y el narcotráfico. En ese paquete, se incluyó la reforma a la Ley General de Salud que estableció la tabla de umbrales de cantidades destinadas al consumo personal inmediato, debajo de los cuales no se ejercería acción penal contra quienes las tuvieran en posesión. Aquella reforma tuvo efectos contradictorios, pues, aunque se proponía dejar en claro la no penalización del consumo de sustancias, creo un marco para la extorsión, pues de manera automática la posesión de cantidades apenas arriba del umbral se convertía en un delito con pena de cárcel, lo que sirvió para aumentar las causas de extorsión y encarcelamiento de consumidores.

El frente político antiprohibicionista continuó creciendo. El senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), René Arce (2008), presentó una iniciativa para atender las narcodependencias con políticas de salud, para oponerla a las iniciativas del Partido Acción Nacional (PAN) y del gobierno que fortalecían las políticas punitivas.

En el ámbito internacional, la aparición del informe *Drogas y Democracia* (2009) de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, en la que participaban los expresidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; César Gaviria, de Colombia, y Ernesto Zedillo, de México, significó un punto de inflexión, pues cuestionaba, desde la propia experiencia de gobierno, el paradigma prohibicionista, lo que contribuyó de manera notable al debate nacional, que se hizo cada vez más rico en argumentos y fue adquiriendo cada vez mayor presencia en los medios de comunicación, gracias a

la presencia de nuevas organizaciones civiles. Lamentablemente, el interés político en el tema tuvo un crecimiento mucho más pausado.

Desde el campo de la sociedad civil, el CUIPHD se acercó a la academia y a otras organizaciones afines, como Espolea, para, en 2010, hacer las primeras evaluaciones a las reformas de narcomenudeo. El interés por la política de drogas comienza a crecer en el ámbito académico, y en el Tecnológico de Monterrey comienzan a trabajar especialistas en el tema. Así, en 2012 su Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública edita, en colaboración con el CIDE, donde también se comienzan a involucrar investigadores en el tema, una *Revisión de la política de drogas en México. Recomendaciones de política pública basadas en una aproximación de los estados financieros de la industria del narcotráfico en México*, un texto especialmente relevante por ser un primer intento de fundamentación empírica de la necesidad de acabar con el prohibicionismo y trazar una ruta de regulación.

Aunque la discusión legislativa prácticamente se detuvo, el tema de la regulación comenzó a ocupar un lugar cada vez más relevante en la agenda pública. El nacimiento, en 2011, del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), encabezado por el poeta Javier Sicilia, después del asesinato de su hijo Juan Francisco, atribuido al crimen organizado, movilizó a diversos sectores de la sociedad civil en contra de la guerra, hizo evidente el fracaso de la estrategia prohibicionista y provocó una nueva ola de reflexión sobre la necesidad de desarrollar la regulación de las drogas. El 9 de septiembre de 2011, el MPJD comenzó una caravana rumbo a Estados Unidos y fue acompañada por una organización de reciente creación, ReverdeSer Colectivo, que pronto se convertiría en uno de los pilares del movimiento por la regulación del cannabis. Así surgió Estudiantes por una Política Sensata de Drogas, capítulo mexicano de *Students for a Sensitive Drug Policy*, organización internacional promotora de la reforma en diversos países.

La reforma constitucional de 2011, que transformó el título primero de la Constitución e introdujo el concepto de “derechos humanos” en lugar del auge de “garantías individuales”, así como la implementación del principio pro persona el cual afirma que “todas las normas de derechos humanos se deberán interpretar de manera que favorezcan la mayor protección para la persona”, sentó las bases jurídicas que posteriormente sería aprovechadas en los litigios estratégicos para combatir la prohibición absoluta del cannabis desde el derecho al libre desarrollo de la personalidad (SCJN *et al.*, 2013).

En septiembre de 2011, el CUIPHD organizó, junto con Intercambios, organización argentina, y con el apoyo de *Open Society Foundations*, la Conferencia Latinoamericana de Política de Drogas en México. En ella participó, por primera vez en un acto donde se cuestionaba abiertamente

el prohibicionismo, un representante del gobierno federal, el subsecretario de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública federal, Monte Alejandro Rubido. Habíamos logrado la despenalización del debate.

La discusión entonces estuvo marcada por el avance del proceso de regulación en Uruguay. El hecho de que por primera vez un país se planteara seriamente acabar con la prohibición del cannabis representaba un hito mundial, y tanto los activistas como los académicos involucrados en el tema entraron al análisis a fondo de lo que allí se discutía. Desde entonces, varios de los proyectos de legislación que se han presentado en México han estado fuertemente influidos por la regulación uruguaya, que finalmente fue aprobada en 2013, después de un largo periodo de negociación política.

La irrupción en 2012 de México Unido contra la Delincuencia (MUCD), organización que hasta entonces había estado cerca del discurso oficial sobre seguridad, en la discusión de la política de drogas desde una perspectiva reformista representó un nuevo punto de inflexión en la construcción de una propuesta articulada profesionalmente para lograr la regulación y fue crucial en la estrategia de litigio estratégico que se abrió en 2013. La llegada de Lisa María Sánchez Ortega, proveniente de Espolea, a la coordinación de política de drogas de MUCD y su alianza con el *Think Tank* británico *Transform Drug Policy* le inyectó nuevos argumentos a la discusión. Ambas organizaciones convocaron al foro “Drogas: a un siglo de su prohibición” en el Museo de Antropología con el apoyo de empresarios de Monterrey, el 14 de febrero de 2012, al cual asistió el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré. El eje del foro fue el debate en torno al cambio de estrategia de seguridad propuesto por MUCD.²

La alianza de MUCD con *Transform Drug Policy* (TDP) propició el lanzamiento del Programa latinoamericano para la reforma de la política de drogas para América Latina, en marzo de 2012. En esos mismos días se constituyó la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART), integrada por miembros del Consejo Directivo de MUCD con el propósito de llevar a la SCJN un caso paradigmático para que se pronunciara sobre la constitucionalidad de la prohibición administrativa del cannabis.³

A partir de entonces, los foros de discusión sobre la regulación de las drogas en general, y del cannabis en particular, proliferaron. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, dirigida por el abogado José Guevara, se sumó a la actividad antiprohibicionista y co-

² Puede verse más información en: <https://www.mucl.org.mx/alianzas-politica-de-drogas/>.

³ Más información disponible en: <https://www.mucl.org.mx/objetivos-politica-de-drogas/>.

menzó a actuar de consuno con el CUIPHD, ReverdeSer Colectivo y Estudiantes por una política sensata de drogas. La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia abrieron sus puertas al debate.

Felipe Calderón reconoció, en su discurso del 26 de septiembre de 2012 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas,⁴ ya al final de su gobierno y una vez pasadas las elecciones, el fracaso de la guerra contra las drogas y habló de la necesidad de encontrar soluciones de mercado a la crisis. Junto con Colombia y Guatemala impulsó la resolución 67/13 que mandató la realización de la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre Drogas de 2016. La anterior reunión de la Asamblea General sobre drogas había sido en 1998 y había concluido con la consigna de “Un mundo libre de drogas: sí podemos lograrlo”. Después de 13 años, el fracaso del prohibicionismo, que llevaba especialmente a tres países afectaciones por la violencia y la corrupción derivadas de la prohibición, convocaba al mundo a revisar la estrategia.

Las elecciones federales de 2012 provocaron un cambio de coalición gobernante y nuevos acuerdos. El nuevo presidente, Enrique Peña Nieto, comenzó su gestión con un ambicioso proyecto de reformas apoyado por una gran coalición de las principales fuerzas políticas: el PRI, el PAN y el PRD. El Pacto por México, como se llamó aquel acuerdo, incluyó una reforma a la ley de amparo en abril de 2013, el cual abrió la posibilidad de las declaratorias generales de inconstitucionalidad con las que se podría extender los efectos del amparo, que en México solo tiene efectos individuales, al conjunto de la sociedad, inconstitucionalidad que sería especialmente relevante para el resultado del litigio estratégico iniciado en esos mismos meses de 2013 por SMART.⁵

En la nueva legislatura, algunos diputados y senadores del PRD tomaron la causa de la regulación del cannabis como propia. En la Cámara de Diputados, Fernando Belaunzarán se distinguió por encabezar varios proyectos legislativos, de consuno con Miguel Alonso Raya y otros diputados de su bancada, empezando por la iniciativa que expedía la Ley General de Control de Cannabis, en los primeros meses de su diputación (Belaunzarán y Alonso, 2012). También promovieron la realización del foro tricameral “De la prohibición a la regulación; nuevos enfoques en política de drogas”

⁴ Intervención disponible en: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antteriores/303-discurso-participacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-felipe-calderon-hinojosa-durante-el-debate-general-de-la-67-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas>.

⁵ Más información al respecto disponible en: <https://www.mucd.org.mx/casos-politica-de-drogas/>.

donde participó el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como miembros de la *Drug Policy Alliance* y MUCD.

A partir de entonces, la discusión de la regulación del cannabis comenzó a ocupar un lugar cada vez más relevante en la agenda política y legislativa. Ya no era un tema de pequeñas fuerzas marginales, sino un asunto promovido por legisladores de uno de los principales partidos del país. El activismo de la sociedad civil había surtido efecto y había logrado articular una coalición promotora amplia con actores políticos relevantes.

A lo largo de 2014, también hubo iniciativas en el Senado, impulsadas por Mario Delgado y otros legisladores, aún entonces del PRD (Delgado *et. al.*, 2014), y continuaron realizándose foros sobre regulación de cannabis, tanto para uso adulto como medicinal en diversos espacios legislativos con participación plural, donde el CUPIHD, Espolea, MUCD, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), ReverdeSer y Estudiantes por una Política Sensata de Drogas (EPSD) tuvieron un papel muy activo.

La transformación de la Comisión Latinoamericana de Política de Drogas en Comisión Global, con la integración del exsecretario general de la ONU, Koffi Annan; de una expresidenta de Finlandia, y otras personalidades de la política mundial, junto con académicos e intelectuales, le dio un nuevo impulso a la agenda de regulación de las drogas en el mundo y tuvo un impacto importante en México.

Así, durante los primeros tres años del gobierno de Enrique Peña Nieto, el paso más notable fue la construcción de la alianza entre la sociedad civil y los actores políticos favorables a la regulación, lo que llevó a la elaboración de propuestas concretas y a multiplicar la discusión en múltiples foros. El debate no había sido solo despenalizado, sino que comenzaba a adquirir centralidad.

La coalición promotora se diversificaba y ampliaba. Lejos quedaba ya el tiempo en el que un pequeño grupo de activistas excéntricos salía a marchar por las calles de la colonia Condesa. A las organizaciones civiles profesionalizadas, como CUPIHD y MUCD se fueron sumando despachos jurídicos, como Conesa y Moreno, el Centro Estratégico de Impacto Social o la CMDPDH, asociaciones civiles promotoras de derechos humanos y grupos especializados de análisis de la política de drogas, encabezados por el recién creado PPD-CIDE, radicado en su sede región centro, en Aguascalientes.

La confluencia en la asesoría y presentación de los proyectos legislativos de integrantes de CUPIHD, de MUCD, de Espolea, del despacho de abogados Conesa y Moreno y del PPD-CIDE con legisladores del PRD propició el nacimiento de un grupo informal que ha jugado un papel muy relevante en el avance del proceso regulatorio: el autodenominado Frente

Amplio Progresista (FAP), con la participación de Luisa Conesa, Lisa Sánchez, Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo, Fernando Belaunzarán, Vidal Llerenas, Jorge Javier Romero, Rose Mary Safié, Aram Barra, Sarah Aguilar y, en un principio, Mario Delgado. Este grupo ha tenido influencia relevante en la discusión política de la regulación del cannabis desde entonces y, si bien en un primer momento tuvo cercanía con el PRD, su alianza más relevante en los tiempos recientes ha sido con legisladoras de Movimiento Ciudadano, Martha Tagle y Patricia Mercado.

Pronto, el movimiento por la regulación del cannabis, amplio y diverso, comenzaría a conquistar sus primeros objetivos. En abril de 2014 la demanda de amparo promovida por SMART fue atraída por la Primera Sala de la SCJN y turnada la ponencia al ministro Arturo Zaldívar. A partir de 2015, el centro de la batalla regulatoria se trasladó al Poder Judicial, sobre todo al escenario de la Corte, con una participación relevante de los miembros del FAP ante la imposibilidad de hacer avanzar las iniciativas legislativas en unas cámaras donde predominaba aún el discurso del prohibicionismo.

También desde el flanco de la regulación de los usos médicos y terapéuticos del cannabis se utilizó la vía judicial para lograr avances liberalizadores. El caso de la niña Grace Elizalde se convirtió en emblema, impulsado por el diputado Fernando Belaunzarán, con asesoría de MUCD y el CEIS (Centro de Estudios e Investigación en Seguridad). En este caso se siguió la vía del amparo, después de que la Cofepris les negó a los padres la autorización para importar un medicamento experimental elaborado con derivados del cannabis. En agosto, un juez otorgó el amparo y ordenó a la Secretaría de Salud conceder la autorización. El caso había alcanzado notoriedad en los medios de comunicación nacionales y llegó a la primera plana del *Washington Post*, con la nota “An 8-Year-Old’s Tragic Illness Tests Mexico’s Ban on Marijuana Use”.⁶ De ahí en adelante, la percepción social del cannabis comenzó a cambiar con rapidez y pronto la mayoría de la población reconoció su valor médico.

El caso Grace estimuló a otras familias para buscar amparos y para presionar por la regulación de los usos médicos del cannabis. Irrumpieron entonces nuevas organizaciones centradas en la demanda de acceso a medicamentos y a la despenalización del uso medicinal de la planta del cáñamo, por ejemplo, Autocultivo Medicinal en México, que es el capítulo mexicano de las organizaciones chilenas Cannativa y Mamá Cultiva y Bienvenido a Holanda/Familias y Retos Extraordinarios A. C. Pronto también surgirían

⁶ Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/an-8-year-olds-tragic-illness-tests-mexicos-ban-on-marijuana-use/2015/08/28/af6b705a-411f-11e5-9f53-d1e3ddf0c0-da_story.html.

empresas como HempMeds y BeHemp que se sumarían a la coalición promotora de la regulación medicinal.

El clima de una opinión pública favorable, generado por el caso de la niña Grace, favoreció las condiciones para que el caso SMART fuera abordado por la Suprema Corte, y el 4 de noviembre de 2015, una fecha histórica para el cambio en la política de drogas del país, la Primera Sala aprobó el proyecto del ministro Zaldívar que otorgó el amparo a los integrantes de SMART (amparo en revisión 237/2014), con base en el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad y sustentado en un estudio bien documentado sobre los riesgos del consumo de marihuana a la salud, equiparados con los de otras sustancias legales, principalmente el tabaco y el alcohol. Las organizaciones civiles y los activistas cannábicos se manifestaron afuera de la Corte para celebrar el fallo que marcó un punto de inflexión, pues a partir de entonces el cambio se aceleró.

El fallo de la Corte reactivó el debate legislativo y propició nuevas iniciativas. El senador Mario Delgado (Delgado *et. al.*, 2015) presentó un proyecto para adecuar la Ley General de Salud al amparo, y legisladores del PRI propusieron un proyecto para permitir la importación de medicamentos con derivados cannábicos.

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados realizaron distintos foros de discusión con argumentos a favor y en contra de la regulación, y entre enero y abril de 2016 se presentaron cinco iniciativas más. La más relevante fue la del senador Roberto Gil Zuarth (2016), del PAN, entonces presidente del Senado, para expedir la Ley General del Cannabis. La iniciativa había sido elaborada por el FAP y partía de que el enfoque punitivo había fortalecido a las bandas criminales y afectaba negativamente la salud, libertad personal y, en general, los derechos fundamentales de las personas usuarias, con base en trabajos de investigadores del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), del Programa de Política de Drogas del CIDE (PPD-CIDE), la *London School of Economics* y la Comisión Global de Drogas. La propuesta planteaba un enfoque de salud pública basado en el modelo uruguayo y creaba una regulación estricta del mercado para producción, distribución y consumo de cannabis donde el mercado sería controlado por el Estado. Además, despenalizaba el autocultivo y permitía las cooperativas de producción (Gil, 2016). Esta iniciativa ha tenido gran influencia en el proceso legislativo posterior, pues elementos de ella han sido retomados en sucesivos proyectos, incluido el aprobado en el Senado en 2020, que no prosperó en la Cámara de Diputados.

También tuvo relevancia la iniciativa elaborada por la senadora Martha Tagle (2016), junto con las organizaciones de activistas cannábicos como

Por Grace, AMEM, Bienvenidos a Holanda, Mamá Cultiva, AMECA, ReverdeSer Colectivo, Instituto Mexicano del Cannabis, Club Cannábico Xochipilli, Mundo Verde y Be Hemp. De esa confluencia nació el Movimiento Cannábico Mexicano, antecedente de Regulación por la Paz, que ha jugado un papel crucial en la coalición promotora de la reforma a partir de entonces y ha trabajado de manera cercana con los legisladores en la discusión de los distintos proyectos de reforma.

La sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) se acercaba. México había sido uno de sus promotores, pero el presidente de la República había anunciado que no asistiría. La coalición promotora se movilizó y presionó, hasta conseguir que Peña Nieto cambiara su decisión. En su discurso, el presidente mexicano reconoció la necesidad de emprender un proceso de reformas en materia de drogas y abrió la posibilidad de que desde el gobierno se presentaran iniciativas de reforma.⁷ Unos días después de su retorno a México, Peña envió al Congreso una iniciativa de reformas a la Ley General de Salud que aumentaba el umbral de dosis para uso personal de cannabis a 28 gramos, legalizaba el uso médico y autorizaba la investigación con la planta (Peña, 2016).

La iniciativa presidencial era limitada pero promisorias; sin embargo, encontró fuerte resistencias en su propio partido, el PRI. Los malos resultados en las elecciones locales de aquel año, cuando el Partido Acción Nacional le arrebató posiciones al partido del gobierno, les llevó a pensar a los legisladores priístas que el revés estaba relacionado con las iniciativas progresistas del presidente, sobre todo respecto al cannabis y al proyecto de llevar a la Constitución el matrimonio igualitario. La percepción respecto al cannabis en los legisladores del PRI seguía siendo fuertemente conservadora.

Finalmente, solo se aprobó la parte de la iniciativa relativa al uso medicinal, limitándolo a la autorización de importar y producir en México derivados farmacéuticos, a partir de cultivo nacional. Se trató de una reforma muy limitada que, además, requería de un desarrollo regulatorio que acabó por empantanarse en la Secretaría de Salud por más de dos años.

En abril de 2018, la Suprema Corte concedió un segundo amparo basado en el libre desarrollo de la personalidad,⁸ que se sumaba al precedente,

⁷ La intervención del expresidente Enrique Peña Nieto en el debate general de dicha sesión de UNGASS 2016 está disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=cSC5cBO_Wus&ab_channel=PresidenciaEnriquePe%C3%B1aNieto.

⁸ El amparo, del cual fue ponente la ministra Norma Lucía Piña Hernández, está disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-547-2018-181002.pdf.

lo que influyó en la presentación de una nueva iniciativa impulsada por el diputado de Morena, Vidal Llerenas (2018), que se sumó a otras cinco presentadas durante los dos últimos períodos de sesiones de la LXIII legislatura (2015–2018) por el diputado Jorge Álvarez Máynez (2017) de Movimiento Ciudadano, por la bancada del Partido Verde Ecologista de México (2017) y por el diputado Sánchez (2017) del PRI, con distintos énfasis en aspectos del proceso regulatorio. En el Senado, Mario Delgado, legislador de la bancada PT-Morena también presentó un proyecto. Ninguna de estas iniciativas llegó a ser dictaminada.

Las elecciones de 2018 representaron un cataclismo para la vida política de México y generaron enormes expectativas de cambio. La promesa del candidato triunfante, Andrés Manuel López Obrador, de acabar con la guerra contra las drogas y regresar a las fuerzas armadas a sus cuarteles se supuso sería acompañada por un cambio en la política de drogas. Durante la etapa de transición entre la presidencia de Peña Nieto y la de López Obrador se llevaron a cabo diversos foros de pacificación del país y la reconciliación promovidos por el equipo del presidente electo, entre ellos una consulta temática sobre política de drogas, a la que asistieron integrantes de Regulación por la Paz y de MUCD, a lado de quien sería el secretario de seguridad del nuevo gobierno, Alfonso Durazo, el nominado como embajador ante la ONU, Juan Ramón de la Fuente, y el futuro subsecretario de agricultura, Víctor Suárez.

La discusión en aquella consulta auguraba la apertura inminente de un proceso de regulación y el principio del fin del prohibicionismo. Los funcionarios del gobierno en ciernes mostraban un talante reformista. Al mismo tiempo, la recién electa senadora Olga Sánchez Cordero, exministra de la Suprema Corte, presentó en el Senado una iniciativa de regulación integral del cannabis desde la bancada del partido mayoritario, MORENA, con la colaboración del colectivo Regulación por la Paz. La iniciativa proponía la expedición de la Ley General para la Regulación y el Control de Cannabis, y planteaba la creación del Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis como encargado de la regulación integral, con un sistema de autorizaciones para usos terapéutico, paliativo, farmacéutico, personal e industrial. Permitía sembrar hasta veinte plantas y autorizaba las cooperativas cannábicas. En cuanto a la prevención, proponía una estrategia de reducción de riesgos; en un transitorio decretaba la excarcelación de presos por delitos contra la salud (Sánchez y Monreal, 2018). Senadores de diversos partidos se sumaron al proyecto.

También la senadora Patricia Mercado presentó, en nombre del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, que había adquirido un nuevo

peso electoral, otra iniciativa de regulación. Con base en planteamientos elaborados por Regulación por la Paz, los senadores de MC propusieron expedir una Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis (Mercado *et al.*, 2018). Posteriormente plantearon la eliminación de la necesidad de la autorización para autoconsumo (Delgadillo *et al.*, 2018).

De manera paralela, la estrategia de litigio siguió avanzando en el Poder Judicial. Regulación por la Paz, junto con Familias y Retos Extraordinarios, con la asesoría de Conesa y Moreno Abogados, demandaron a la Cofepris y al Instituto Mexicano del Seguro Social por la omisión de publicar el reglamento de cannabis medicinal, pues la omisión hacía inaccesibles los medicamentos derivados del cannabis, ya aceptados por la reforma legislativa. Aunque poco antes de que finalizara el gobierno de Peña Nieto se publicó un reglamento y once empresas consiguieron licencias para importar medicamentos y otros derivados, los lineamientos fueron fuertemente cuestionados por no haber sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación* con carácter de reglamento, y MUCD, junto con otras organizaciones, señalaron la cercanía de la autoridad reguladora con las empresas autorizadas.⁹ A la llegada del nuevo gobierno, aquellos lineamientos fueron anulados.¹⁰

Mientras tanto, la Primera Sala de la SCJN resolvió dos amparos más en el mismo sentido, sustentados en el libre desarrollo de la personalidad, con lo que se completaron los cinco juicios necesarios para causar jurisprudencia para que todos los jueces federales estuvieran obligados a amparar a quienes la Cofepris les negara autorización para el autocultivo de cannabis. Así, el 22 de febrero de 2019, la Corte publicó las tesis jurisprudenciales correspondientes¹¹ y le concedió un plazo de seis meses a partir de entonces al Congreso de la Unión para que legislara de manera que se eliminaran los artículos inconstitucionales de la Ley General de Salud y regulara el cannabis, ya que la prohibición absoluta del consumo de marihuana “no es una medida proporcional para proteger la salud y el orden público”.

El proceso de regulación parecía haber llegado a un punto de no retorno y el nuevo gobierno parecía favorecerlo, a pesar de las declaraciones am-

⁹ Más información al respecto disponible en: <https://www.mucd.org.mx/2018/11/excluye-a-pacientes-reglamento-de-cofepris-para-sembrar-cultivar-y-cosechar-marihuana-con-fines-medicos-victor-gutierrez-de-mucd/>.

¹⁰ Como se puede constatar en el oficio no. SOO/134/2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448553/Digitalizacio_n_2019_03_27_17_51_23_668.pdf.

¹¹ Tesis jurisprudenciales 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, 8/2019, 9/2019, 10/2019 (10a.).

biguas del presidente López Obrador sobre el tema. No solo Olga Sánchez Cordero ocupaba la Secretaría de Gobernación, sino que un integrante de CUPIHD, Gady Zabicky, fue nombrado comisionado de la Comisión Nacional Contra las Adicciones (Conadic). El Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno incluía un párrafo excepcional, pues planteaba un cambio integral en la política de drogas:

En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, no solo por la violencia que ha generado sino por sus malos resultados en materia de salud pública: en la mayoría de los países en los que ha sido aplicada, esa estrategia no se ha traducido en una reducción del consumo. Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación. La “guerra contra las drogas” ha escalado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de seguridad pública. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas —masivos, pero personalizados— de reinserción y desintoxicación. Ello debe procurarse de manera negociada, tanto en la relación bilateral con Estados Unidos como en el ámbito multilateral, en el seno de la ONU” (Secretaría de Gobernación, 2019).

Empero, en el cuerpo del documento técnico no hay una sola mención más sobre el tema. Ni una palabra sobre los instrumentos de política para llevar a cabo el cambio, sobre las leyes que se tendrían que reformar para materializarlo o sobre la estrategia de política exterior necesaria para hacerlo digerible en el ámbito internacional. El enunciado reformista se quedó en una mera declaración de principios, sin instrumentos para su implementación.

El plazo otorgado por la Corte para legislar aceleró los trabajos en el Congreso. El Senado abrió un proceso de parlamento abierto con foros y café temáticos, donde nuevamente se plantearon todas las posiciones a favor y en contra de la regulación del cannabis y se expusieron los distintos modelos de regulación que México podría adoptar. Las organizaciones integrantes de la coalición promotora participaron en todos los espacios de discusión, lo mismo que representantes de las empresas que estaban interesadas

en participar en el mercado regulado del cannabis. Durante los siguientes meses se presentaron catorce iniciativas en ambas cámaras referentes a distintos aspectos de la regulación del cannabis: uso personal, medicinal, aprovechamiento industrial y diversas formas de acceso al cannabis, como el autocultivo y las asociaciones cannábicas, mercado con empresas privadas y monopolios o monopsonios estatales.

Los senadores del PRI Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve (2018) propusieron primero una serie de reformas a la Ley General de Salud para adecuarla a las sentencias de la SCJN y, después, propusieron una Ley General de Control y Comercialización del Cannabis. Los presidentes de las comisiones de Salud y de Justicia, ambas involucradas en el proceso de dictamen, también presentaron iniciativas para adecuar la Ley General de Salud a las sentencias de la Corte (Menchaca *et al.*, 2019). Senadores de Morena, como Narro (2019) y Novelo (2019) presentaron sus propios proyectos, con algunas diferencias respecto a la iniciativa promovida por Sánchez Cordero.

Desde el PRD, los senadores Miguel Ángel Mancera (2019a; 2019b) y Juan Manuel Fócil (2019) presentaron tres iniciativas, en las que se le daba preferencia a la producción empresarial del cannabis; mientras que la senadora Cora Pinedo (2019) del PT presentó una iniciativa de la Ley General para la Regulación del Cáñamo Industrial Cosmético. A su vez, el senador Raúl Paz Alonso (2019), del PAN, presentó su propio proyecto de impulso a la producción de cáñamo no psicotrópico.

El trabajo de cabildeo se intensificó, con especial protagonismo de MUCD y el Programa de Política de Drogas del CIDE, y hubo múltiples reuniones tanto con legisladores, como con autoridades del Conadic y la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, también distintos actores contrarios a la regulación, como las organizaciones católicas de padres de familia, los sectores más conservadores de las comunidades de tratamiento, intensificaron su activismo. Las empresas surgidas a partir del proceso de regulación en Canadá también se hicieron presentes en los corrillos del Senado e influyeron en el proceso de dictamen con propuestas que las beneficiaban y que fueron incorporadas al proyecto del presidente de la Comisión de Justicia.

También se hicieron evidentes las resistencias políticas, tanto dentro de la coalición gobernante como de la oposición, sobre todo desde Acción Nacional. El presidente López Obrador afirmó que su gobierno “no está pensando” legalizar la marihuana para uso lúdico, “solo para fines medicinales”, con lo que planteaba serias contradicciones con su secretaria de Gobernación.

El proceso de dictamen fue complejo. El presidente de la Comisión de Justicia, Julio Menchaca, se puso a la cabeza del proyecto de dictaminación y presentó un proyecto que establecía altas barreras, de entrada, a la producción y comercialización del cannabis, con claro sesgo a favor de las grandes empresas, sobre todo las canadienses que desarrollaron una intensa labor de cabildeo con los legisladores. En el proceso de dictamen hubo una importante participación de senadores de todos los partidos, entre los que se oponían de lleno al proceso de regulación del uso adulto del cannabis psicoactivo estaban los senadores del PAN, sobre todo Damián Zepeda. Hubo mayor apertura entre algunos legisladores del PRI, notablemente la senadora Claudia Ruiz Massieu. Desde el partido mayoritario fue importante la voz de la senadora Jesusa Rodríguez, firme impulsora de la liberación, mientras que la senadora del Partido del Trabajo, Cora Pineda apoyó firmemente la regulación del cáñamo industrial.

El Senado acabó solicitando a la Suprema Corte, en octubre de 2019, una prórroga para discutirlo en el siguiente período de sesiones, la cual le fue concedida. El debate se prolongó durante casi todo 2020, con el paréntesis provocado por el estallido de la pandemia y hubo de solicitarse una prórroga más, debido a la emergencia sanitaria.

El debate en comisiones se centró en el tema de si las semillas deberían ser trazables, pues eso podría dejar fuera a los productores tradicionales que no tuvieran los recursos para comprar las semillas con marcadores genéticos; también hubo polémica sobre una serie de requisitos para el otorgamiento de licencias de producción que implicaban una gran inversión para poder cumplir con ellos, lo que favorecería a las grandes empresas en detrimento de los pequeños productores, sobre todo las comunidades campesinas víctimas de la prohibición, que no tendrían los recursos para invertir en la infraestructura necesaria y seguirían siendo criminalizados al mantenerse el cannabis en el artículo 198 del Código Penal Federal, que considera delito el cultivo de cannabis sin permiso. Otro punto polémico fue el del mantenimiento del delito de posesión simple de cannabis y su permanencia en la tabla de umbrales de la Ley General de Salud, aun cuando se aumentara el gramaje de posesión de 5 a 28 gramos sin acción penal, y entre 28 y 200 gramos con multa.

En comisiones se logró que el dictamen considerara otorgar el 40 por ciento de las licencias a las comunidades campesinas y que se consideraran una serie de acciones afirmativas para resarcir el daño provocado por la prohibición y la guerra contra las drogas a los productores tradicionales, un tema que había sido especialmente defendido por Regulación por la Paz y que en el Senado había hecho suyo Patricia Mercado.

Finalmente, en noviembre de 2020, el Senado aprobó en el pleno el dictamen de la Ley Federal para la Regulación del Cannabis (Senado de la República, 2019). Aquel primer dictamen representaba un avance por tratarse de una ley que regulaba la cadena completa de producción y comercialización del cannabis y creaba un órgano regulador específico. Sin embargo, tenía problemas serios, pues no despenalizaba realmente ni la producción ni el comercio ni el consumo de marihuana, y privilegiaba a las empresas que pudieran sortear las altas barreras de entrada que planteaba, mientras los campesinos que tradicionalmente han producido marihuana bajo el yugo del crimen organizado y que han enfrentado la persecución y a represión estatal, lo mismo que los consumidores sin recursos para pagar la marihuana y los remedios derivados del cannabis producidos con semillas trazables y “testables”, y empaquetados con complejas tecnologías sustentables, seguirían condenados a la semiclandestinidad.

Aquel dictamen tampoco sacaba al cannabis del artículo 198 del Código Penal Federal ni de la tabla de umbrales para el consumo personal inmediato de la Ley General de Salud, aunque aumentaba a 28 los gramos de portación sin ejercicio de la acción penal y establecía un límite de posesión de 200 gramos que sería sancionado con multas.

Los senadores de Movimiento Ciudadano, que habían presentado un decálogo de lo que debería ser una regulación sensata que partía de la descriminalización y la despenalización de la planta, y pasaba por la promoción del cultivo personal, la protección de la producción campesina, con cultivo libre e incluyente, sin ilegalización de las semillas vía “trazabilidad” y “testeo”, como establecía el dictamen, con participación estatal eficaz en la regulación del mercado, sin monopolios, con una amplia amnistía para los campesinos, los consumidores y los pequeños traficantes sin delitos de sangre que han sido víctimas de la prohibición, con una regulación a la medida de los diferentes productos, sin marcas y sin publicidad y con campañas bien diseñadas de prevención,¹² decidieron votar a favor en lo general y presentaron una serie de reservas que fueron desechadas por el pleno.

La minuta llegó a la Cámara de Diputados, donde fue dictaminada por las respectivas comisiones de justicia y salud y se le hicieron modificaciones sustanciales: se dejaba de regular los usos del cannabis para regular los tipos de producción, en lugar de crear un órgano regulador específico —el instituto Mexicano de Regulación del Cannabis—, se dejaba la regulación en la Conadic, mientras la facultad de regular la producción del cáñamo

¹² Más información al respecto disponible en: <https://senadoresciudadanos.mx/legislatura-lxiv/noticias/decalogo-regulacion-de-la-marihuana>.

industrial se le daba a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Se introducía un permiso para el autocultivo, aunque flexibiliza más el consumo en el espacio público y se aumentaba el umbral sin sanción del delito de posesión simple a cinco kilos seiscientos gramos.

Los cambios propuestos por la Cámara de Diputados ya no fueron discutidos en el Senado, que dejó correr la nueva prórroga concedida por la Suprema Corte, ya con las elecciones para renovar la legislatura en puerta.

Así, la SCJN (2021) votó la Declaratoria General de Inconstitucionalidad que extendía los efectos de los amparos que habían causado jurisprudencia a todas las personas que solicitaran autorización de cultivo para su autoconsumo y ordenó a la Cofepris que estableciera los criterios para otorgar las autorizaciones; sin embargo, esta ha obstaculizado las autorizaciones, aun cuando su conducta viola el mandato judicial.

Ya en la nueva legislatura, el líder de la bancada mayoritaria en el Senado anunció la creación de un grupo de trabajo plural para discutir la regulación del cannabis de manera específica, el cual se reunió un par de veces. Circularon borradores de un nuevo proyecto de dictamen, pero hasta ahora no se ha avanzado más. El objetivo sigue siendo lograr una regulación que descriminalice efectivamente el consumo, el transporte y la producción de marihuana, y que genere un marco legal eficaz para garantizar tanto el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las personas adultas que decidan consumir, como su derecho a la salud, proteja a la niñez y a la adolescencia de un consumo temprano riesgoso, prevenga el uso problemático de la sustancia y ofrezca alternativas de tratamiento a quienes lo desarrollen. Además, se debe garantizar que sean las comunidades campesinas tradicionalmente víctimas de la prohibición, tanto por la persecución estatal como por las condiciones impuestas por las organizaciones criminales, las que resulten beneficiarias de las nuevas condiciones de legalidad. A la vez, la regulación debe propiciar que sean plenamente aprovechadas las ventajas competitivas del país para la producción de cannabis con fines medicinales y terapéuticos, cosméticos e industriales. Esa es la regulación en la que seguimos empeñados.

REFERENCIAS

AGUILAR VÁZQUEZ, A. (2022). “Certificación de la lucha contra el narcotráfico: ¿De algo nos sirvió?”. *La Gaceta de Ciencia Política*. México. Disponible en: <https://gacetadecpol.com/2022/04/18/certificacion-de-la-lucha-contr-el-narcotrafico-de-algo-nos-sirvio/>.

- ÁLVAREZ MÁYNEZ, J. (2017). Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. *Gaceta Parlamentaria*. México.
- ARCE, R. (2008). Iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de salubridad general para la farmacodependencia y en materia de narcomenudeo. *Gaceta del Senado*. LX/3ppo-269/18154. México. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/18154.
- ATUESTA BECERRA, L. (2014). *La política de drogas en México 2006-2012: análisis y resultados de una política prohibicionista*. Aguascalientes: CIDE.
- BELAUNZARÁN, F., y ALONSO, A. (2012). Iniciativa que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la atención a las adicciones y la rehabilitación; y reforma y adiciona diversas disposiciones. *Gaceta Parlamentaria*. México.
- CALDERÓN, F. (2008). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. *Gaceta del Senado*. México.
- COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA (2009). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf.
- CONDE, E. (2007). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales. *Gaceta Parlamentaria*. México.
- CONDE, E. (2008a). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. *Gaceta Parlamentaria*. México.
- CONDE, E. (2008b). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, para regular y fomentar una industria legal del cáñamo en México. *Gaceta Parlamentaria*. México.
- DELGADILLO, V. *et al.* (2018). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Salud. *Sistema de Información Legislativa*.
- DELGADO, M. *et al.* (2014). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código

Penal Federal para la regulación de cannabis y tetrahidrocannabinol con un enfoque primigenio de salud públicas y reducción de riesgos y daños. *Gaceta parlamentaria*. México. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET_ET.

DELGADO, M. *et al.* (2015). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud para Regular el uso de la Marihuana con Perspectiva de Derechos Humanos. *Gaceta del Senado*. LXIII/1PPO-46/58964. México. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/58964.

DEMOCRACIA SOCIAL (2000). *Nuestros compromisos. Plataforma electoral 2000-2006*, México: Democracia Social.

FÓCIL, J. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 235 y el párrafo primero del artículo 237 de la Ley General de Salud. *Sistema de Información Legislativo*.

GIL, R. (2016). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para el control de cannabis; se derogan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal; y se agrega el inciso K, en el artículo 2 de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. *Gaceta del Senado*. México. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/61801.

MANCERA, M. (2019a). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. *Sistema de Información Legislativa*.

MANCERA, M. (2019b). Proyecto de decreto por el que se agrega una fracción XXIX Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Sistema de Información Legislativa*.

MENCHACA, J. *et al.* (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud. *Sistema de Información Legislativa*.

MERCADO, P. *et al.* (2018). Iniciativa con Proyecto de decreto por la que se expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, índica o marihuana. *Sistema de Información Legislativo*.

NARRO, J. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Regulación y Control del Cannabis y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud. *Sistema de Información Legislativa*.

NOVELO, G. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para la Regulación, Control y Aprovechamiento de la Can-

nabis y sus derivados, y se reforman diversos artículos de la Ley General de Salud, así como del Código Penal Federal y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. *Gaceta del Senado*. México.

OSORIO, M., y AÑORVE, M. (2018). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 bis, a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. *Sistema de Información Legislativa*.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (2017). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia del uso lúdico del cannabis. *Gaceta Parlamentaria*. México.

PAZ, R. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 245 de la Ley General de Salud para la regulación del cáñamo y del cannabidiol (CBD). *Gaceta del Senado*. México.

PEÑA NIETO, E. (2016). Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Iniciativa_Marihuana.pdf.

PINEDO, C. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley General para la Regulación del Cáñamo Industrial Cosmético; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, con el propósito de descriminalizar y regular el cáñamo industrial. *Gaceta del Senado*. México.

ROMERO VADILLO, J. J. (2017). “A partir de la Constitución de 1917, cien años de política de drogas en México”. En ESQUIVEL, G. *et al.* (coords.). *Cien ensayos para el centenario*. T. 3 “Estudios económicos y sociales”. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de República, Instituto Belisario Domínguez.

ROMERO VADILLO, J. J. (2019). “La dimensión desconocida de la producción de drogas en México”. En ATUESTA L. y MADRAZO A. (eds.). *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. México: CIDE.

SÁNCHEZ ARREDONDO, N. (2017). Iniciativa que expide la Ley General del Sistema Nacional Contra las Adicciones y reforma el artículo 479 de la Ley General de Salud. *Gaceta Parlamentaria*. México.

SÁNCHEZ CORDERO, O. y MONREAL, A. (2018). Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. *Sistema de Información Legislativa*.

SENADO DE LA REPÚBLICA (2019). Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis y Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y el Código Penal Federal. CS-LXIV-III-1P-013. Oficio No. DGPL-1P3A.-4188.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación (2021). Declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623991&fecha=15/07/2021.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN *et al.*, (2013). *Propuesta metodológica para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de Derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Suprema Corte de Justicia de la Nación-ONU México.

TAGLE, M. (2016). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal en materia de Regulación del Uso Personal Médico y Científico del Cannabis. *Gaceta del Senado*. México. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/62233.