



Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana

ISSN: 2007-0675

revista.iberoforum@uia.mx

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

González Ibarra, Miguel Rodrigo; Valero Valdés, Cristian Jonathan
El proceso de construcción de la agenda política sobre el cannabis en México, 2015-2019
Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. XV, núm. 30, 2020, Julio-, pp. 1-34
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211064236004>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El proceso de construcción de la agenda política sobre el cannabis en México, 2015-2019

The process of building the political agenda towards cannabis in Mexico, 2015 -2019

Fecha de recepción: 27/01/2020
Fecha de aceptación: 21/09/2020

Miguel Rodrigo González Ibarra*

ibarra000@yahoo.com
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa
México

Cristian Jonathan Valero Valdés**

crisstafari@gmail.com
Licenciado en Ciencias Políticas
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa
México

Resumen

Recientemente en México, la regulación del cannabis se ha considerado como un asunto público en la agenda de gobierno. La complejidad de este fenómeno demanda un análisis sobre el proceso de la política pública para la regulación —en sus fases de gestación y adopción— que nos permita estudiar las implicaciones que tiene en la política de salud pública del país, así como incrementar nuestro conocimiento sobre la planta. Este artículo tiene como objetivos analizar —desde una perspectiva de investigación

* Miguel Rodrigo González Ibarra es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Sus líneas de investigación son la participación política, los actores de la política, las políticas públicas y la ciudadanía en México y la Ciudad de México.

** Cristian Jonathan Valero Valdés es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Las áreas de investigación que cultiva son los actores de la política y el análisis de políticas públicas en la Ciudad de México.

cualitativa— cuál ha sido el proceso de estructuración de dicha agenda, describir cómo se ha presentado la dinámica política hacia la regulación del cannabis y explicar algunos desafíos en la elaboración de la política pública de 2015 a 2019.

Palabras clave

Agenda política, políticas públicas, regulación del cannabis, México.

Abstract

Recently in Mexico the regulation of cannabis has been considered a public issue on the government agenda. The complexity of this phenomenon warns of an analysis of the public policy process, in its gestation and adoption phases, on the regulation that allows increasing knowledge about the plant, as well as studying the implications in the country's public health policy. This work aims to analyze —from a qualitative research perspective— what is the structuring process of the political agenda and describe how the political dynamics towards the regulation of cannabis have been presented, as well as explain some challenges in the elaboration of the public policy between 2015-2019.

Keywords

Political agenda, public policies, cannabis regulation, Mexico.

Introducción

En las últimas décadas en México, el tema de las adicciones se ha considerado un asunto público debido a que se le asocia con la delincuencia, el crimen organizado y la violencia que se registra en la sociedad. El cannabis es un caso especial dentro de las leyes y normas que regulan las sustancias psicoactivas, ya que es —junto con el alcohol y el tabaco— una de las de mayor consumo en el mundo. Por ello, la propuesta para generar una política pública tolerante que permita utilizar el cannabis con fines lúdicos y medicinales ha adquirido relevancia en el proceso de definición de la agenda política, dentro de la cual se observan diferentes posicionamientos para emprender la despenalización y lograr la regulación de su consumo.

En México, existe un precedente jurídico en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): en 2018 se emitió un fallo a favor de un grupo de ciudadanos y se declaró inconstitucional la prohibición total del consumo de cannabis con fines recreativos, al considerar que esta prohibición

atentaba contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este hecho generó una crítica importante a la agenda política de salud, tanto por el manejo de la política pública como por el alto consumo de cannabis que se registra entre los jóvenes de doce a diecisiete años (Secretaría de Salud, 2017b, p. 48) y por otros temas vinculados al ámbito social y económico.

Este artículo tiene como objetivos analizar el proceso de estructuración de la agenda política y los cambios que se presentan en ésta —especialmente las implicaciones de la regulación del cannabis en el contexto del proceso político nacional registrado entre 2015 y 2019—, así como explicar la dinámica de la política de dicha regulación y plantear algunos desafíos para el diseño de la política pública.

A partir de una investigación cualitativa —que revisa los enfoques de la agenda política, algunos documentos institucionales y estudios generados por la sociedad civil—, se esboza como hipótesis que la política de regulación del cannabis ha sido restrictiva y que requiere un rediseño de la agenda que permita avanzar hacia un proceso de definición política integral que contemple la opinión de los actores y grupos que participan en el proceso, conforme a la pluralidad, la libertad de elegir y los derechos humanos.

Este trabajo se organiza en cinco apartados, en los cuales se analiza la gestación de la regulación del cannabis como asunto público y el proceso político en la adopción de la política pública, así como los posicionamientos de los actores políticos y sociales frente al tema. Se propone coadyuvar en la construcción de una estrategia que permita integrar la mayor parte de estos posicionamientos para avanzar en la definición política y generar una regulación eficaz de acuerdo con las necesidades y la realidad sociopolítica del país.

Agenda política y el cannabis como asunto público

De acuerdo con Lasswell, la acción de gobierno puede definirse como un proceso que es resultado de un complejo entramado institucional y de un conjunto de actores con diferentes intereses en la deliberación y atención de los problemas públicos (citado en Aguilar, 1992, p. 54). Jenkins (1978), por su parte, dice que la *policy* es “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas” (p. 17). Una política pública es un proceso de toma de decisiones en el que confluyen diversos actores sociales, gu-

bernamentales y civiles para ejecutar posibles soluciones, así como para evaluar los resultados con base en el impacto generado en el público al que están destinadas (Ruiz, 2002, p. 15).

Las políticas públicas se pueden examinar con base en tres momentos: su estructuración, definición e instrumentación. La estructuración abarca aquellos elementos que serán considerados para determinar si un problema es público y requiere, por lo tanto, la atención gubernamental. La definición es el momento en el que el problema se incorpora a la agenda para su deliberación formal; comprende aspectos relacionados con la definición del problema y la solución (técnico-científica o social) dada por los tomadores de decisiones. La instrumentación refiere al momento en el que la solución es dotada de mecanismos o instrumentos para implementarse; también involucra la decisión de cómo planear —y qué actores impulsarán— el proceso en el marco de una evaluación que permita determinar si la decisión soluciona el problema o si éste se reconsidera en la agenda política.

En la primera fase, destaca el estudio de la agenda. Ésta suele entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción. Esto último es el punto esencial de la definición, ya que el hecho de que una demanda o asunto llegue a ser considerado en la agenda requiere un proceso analítico de decisiones. Aguilar (1993) subraya que la integración de éstas puede ser cronológicamente sucesiva, interdependiente y necesaria para llegar a una solución y decidir hacer algo: “El gobierno decide actuar sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención, y lo hace con base en la construcción de determinaciones sobre las causas del problema, definir su naturaleza y las opciones políticas a seguir” (p. 29).

Cobb y Elder (1973), por su parte, establecen que la agenda se integra por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado como aquéllas frente a las cuales se sienten obligados a actuar (p. 126). La agenda es un proceso sistémico mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por obtener la atención seria y formal de las autoridades. La formación de la agenda alude a la definición del problema, etapa en la que el análisis de las opciones a seguir es determinante para alcanzar su carácter de agenda política. En este tenor, la capacidad de los gobiernos no sólo es limitada sino que, con frecuencia, los temas se proponen como asuntos de interés público por una

fuerte creencia y valoración social de que el gobierno debe intervenir en su resolución. Esto implica que los problemas de política pública pueden verse como construcciones sociales en las que intervienen diferentes actores con múltiples y encontradas concepciones de la realidad sociopolítica.

Cobb, Ross y Ross (1976) distinguen dos tipos de agenda: a la primera la denominan sistémica, pública o constitucional; a la segunda, institucional, formal o política. La agenda pública está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno. La agenda institucional es definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones [...] cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional” (pp. 126-127).

Según esta división, los temas pueden haber recibido atención, visibilidad o interés por parte de la comunidad política, pero también es posible que sean considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen la atención del Estado. No todos los problemas sociales son objeto de atención seria y activa por parte del gobierno; muchos asuntos no logran la visibilidad y la difusión en los medios de comunicación para acceder a los círculos de definición política o administrativa. Lo anterior evidencia que la dinámica de las dos agendas es diversa y desigual:

La agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada [...] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales [...] pueden existir discrepancias [...] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político. (Cobb y Elder, 1983, p. 127)

Sobre este tema, Nelson (2001) aclara que es necesario: a) analizar el reconocimiento del asunto, es decir, cuando se “etiqueta” como potencial para la discusión; b) especificar la adopción del asunto, que se refiere a los elementos que le permiten al gobierno responder o no a éste; c) valorar la prioridad del asunto, que significa considerar el tema en la jerarquización

de la agenda, y d) evaluar el mantenimiento del asunto, es decir, valorar su permanencia en la agenda y su posible acceso a la toma de decisiones. De ahí la importancia que tiene enmarcar el problema y especificar su conversión en asunto público, en el sentido de definir no sólo su carácter consensual o controversial, sino su constitución como asunto de valencia o de posición. El primero, asunto de valencia, se refiere a cuestiones que despiertan respuestas afectivas y unánimes; el segundo, asunto de posición, se caracteriza por la contraposición de dos o más conjuntos de preferencias hacia el caso, además de tener un carácter científico o social por el hecho de remitir a personas o cosas (Nelson, 2001, pp. 109-112).

En esta misma línea, Kingdon (1995) dice que, para estudiar cómo una cuestión se transforma en problema y cómo éste llega a captar la atención de los decisores públicos, es necesario comprender no sólo el flujo de los problemas sino la dinámica de las políticas y la corriente de la política. Para el primero, se debe revisar el reconocimiento de los problemas por parte de los actores involucrados y la atención dirigida hacia un tema; para el segundo, analizar las propuestas específicas de las políticas como soluciones al tema, y, para el tercero, reconocer los eventos que se presentan en la comunidad política. Para establecer la magnitud del problema y determinar la opinión que existe en torno a los programas de gobierno en curso, es de gran importancia el estudio de los indicadores que visibilizan el tema, así como los estudios realizados por grupos, organizaciones sociales e instituciones políticas (p. 51).

Se considera que el potencial de un tema se encuentra inmerso en la dinámica y las características del sistema político; los cambios acaecidos a raíz de las elecciones, las actividades de los grupos de interés, así como el clima político partidista, inciden en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, la elaboración de alternativas y soluciones implican la producción de ideas y el establecimiento de corrientes hacia públicos atentos y especialistas en política que apoyan la causa. Para Kingdon, las ventanas de oportunidad se abren en la corriente de los problemas o en la corriente de la política. Estas ventanas son “oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan y permanecen abiertas sólo durante periodos cortos. Si los participantes no son capaces de aprovechar las oportunidades, tienen que esperar hasta una nueva oportunidad” (Cobb y Elder, 1973, citado en Aguilar, 1993, p. 98).

La propuesta de Kingdon implica el análisis de la variable institucional para conocer los recursos que posee cada actor en el proceso de formación de la agenda, así como los arreglos que operan en el intercambio y la discusión de la política en un régimen político específico que habilita o prohíbe las formas de participación social y política en el tema. El análisis del contexto social, los recursos que utilizan los actores en el proceso político y la actividad de los grupos de presión son relevantes porque, en conjunto, influyen en la dinámica de estructuración de la agenda y en el establecimiento de las condiciones que se requieren para que un tema sea considerado como asunto de interés público y se presente la posibilidad de definir una política pública (Casar y Maldonado, 2008, p. 17).

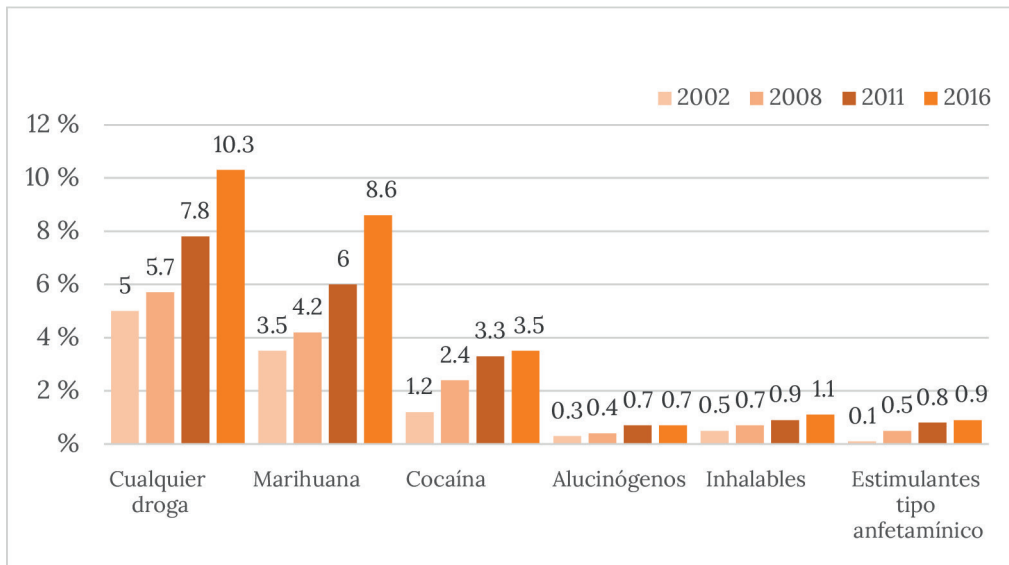


Figura 1. Tendencias del consumo de drogas en México 2002-2016. Fuente: Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Adicciones

Ahora bien, como se observa en la Figura 1, la droga ilegal de mayor consumo en México es la marihuana, proveniente de la planta cannabis, en sus distintas variaciones genéticas (sativa, índica y ruderalis); de 2011 a 2016, su consumo pasó de 6% a 8.6% (de 10.6% a 14% en hombres y de 1.6% a 3.7% en mujeres). El tema de la regulación del cannabis en el país suscitó mayor interés durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) debido a su política de control de las drogas y la confrontación directa con las organizaciones narcodelictivas. La opinión pública durante dicho pe-

riodo de gobierno evaluó como ineficiente esta política de confrontación y destacó el aumento de la violencia. Algunos analistas como Kánter (2017) han señalado que:

La “guerra contra las drogas”, desplegada a finales de 2006 por el gobierno federal y sustentada en una estrategia de carácter principalmente militar, ha cobrado la vida de alrededor de 200 mil personas hasta finales de 2016. A estas pérdidas se suman otros costos igualmente importantes, como los desplazados de sus comunidades por los elevados niveles de violencia; la corrupción de diversas instituciones públicas; la constante violación a los derechos humanos; y las miles de personas encarceladas como resultado de la legislación sobre drogas. (p. 97)

La regulación del cannabis se planteó como una estrategia para confrontar a las organizaciones delictivas y lograr la disminución del consumo, así como para revisar las normas que prohíben la utilización, el cultivo y la comercialización de la planta. No obstante, el 4 de noviembre de 2015, la Primera Sala de la SCJN falló a favor de cuatro amparos promovidos por ciudadanos para el autoconsumo y la producción de esta sustancia sin fines de comercialización. Esta resolución autorizó a los quejosos a utilizarla y consumirla con fines lúdicos, ya que, conforme a la Ley de Salud (artículos 235, último párrafo; 237; 245, fracción I; 247, último párrafo, y 248), esta actividad se encuentra prohibida (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019). En su momento, el ministro José Ramón Cossío Díaz expresó: “no debimos otorgar una autorización abierta a los quejosos sin acompañarla de lineamientos para el establecimiento de una política pública integral en materia de drogas” (Cossío, 2015). La resolución planteó que la prohibición del consumo personal de marihuana es contraria al derecho al libre desarrollo de la personalidad, lo que abrió una corriente política para discutir el tema.

Uno de los argumentos en contra de la regulación sostiene que la sociedad y el gobierno no se encuentran preparados y que la regulación para uso recreativo no resuelve el problema de la violencia que generan las

organizaciones delictivas.¹ Así, el consumo de cannabis se percibe como un asunto de salud pública en el que están implicados tanto las autoridades de los gobiernos como los derechos humanos de sus consumidores. Al respecto, el presidente Enrique Peña Nieto, en su discurso durante el Debate General de la Sesión Especial de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), llevado a cabo en Nueva York el 19 de abril de 2016, manifestó lo siguiente:

Comienza a surgir un consenso en favor de una reforma significativa del régimen internacional sobre las drogas. Se vislumbra un nuevo enfoque que combata decididamente a los criminales, pero que, en lugar de criminalizar a los consumidores, les dé oportunidades y alternativas. [...] El esquema basado esencialmente en el prohibicionismo, la llamada guerra contra las drogas, que inició en los años 70, no han logrado inhibir la producción, el tráfico, ni el consumo de drogas en el mundo. [...] Ante las limitaciones del paradigma prohibicionista, se debe atender el tema mundial de las drogas desde la perspectiva de los derechos humanos. Sólo así podremos ofrecer respuestas más integrales, equilibradas y promotoras del desarrollo. Este cambio de fondo implica modificar el enfoque eminentemente sancionador, para ubicar a las personas, sus derechos y su dignidad, no a las sustancias, ni a los procesos judiciales, en el centro de nuestros esfuerzos. (Peña, 2016)

Gestación de la agenda hacia el cannabis

Existe cierto consenso respecto a que el uso de la planta del cannabis se remonta a las antiguas civilizaciones en Egipto y China, donde fue utilizada para fabricar cuerdas, elaborar tela y atender dolores musculares, por lo que se advierte ya la cuestión lúdica-medicinal. El tema de su regulación implica también un análisis sobre las razones que originaron su uso en distintas sociedades del mundo. En el caso de México, durante la época colonial, los españoles introdujeron procesos de colonización, comercialización y cultivo de plantas importadas a la Nueva España; así, los pueblos

1 Se considera que éstas tienen el control de la producción y sitios de consumo, y que conocen la forma de posicionar el producto en el mercado de forma estratégica. Sin embargo, la planta no es su principal fuente de ingresos.

originarios aprendieron rápidamente a elaborar productos con fibras de cáñamo (Rivera, 2013). Los sacerdotes jesuitas fueron los responsables de difundir el uso medicinal del cáñamo en el noroeste de México (Leal-Galicia, Betancourt, González y Romo-Parra, 2018, pp. 133-134); incluso, se utilizaron otras plantas como el peyote, para el cual se detectaron efectos psicoactivos durante su ingesta. Los pueblos indígenas descubrieron las propiedades medicinales del cannabis y las adaptaron a sus formas de vida, hasta que las leyes de la Nueva España y la Santa Inquisición empezaron a prohibir el uso de la planta a finales del siglo XVIII por considerarla una amenaza para la evangelización; así, su consumo se asoció con prácticas del “mal” (Rivera, 2013).

Durante el siglo XIX, en el contexto del movimiento de independencia en México, el consumo del cannabis se mantuvo ligado a poblaciones que utilizaban la planta en ritos ceremoniales; más tarde, se comercializó con fines médicos sin ningún tipo de reglamentación o control por parte del Estado. La investigación de Schievenini (2012) muestra que las sustancias que se prohíben y se criminalizan actualmente en México —tales como el opio, la morfina, la heroína, la marihuana y la cocaína— fueron utilizadas sin restricciones legales hasta principios del siglo XX; incluso, eran parte de la oferta terapéutica (p. 27). Posteriormente, el cannabis se identificó con el término *marihuana* y se relacionó con las prácticas de consumo de las personas del ejército y de los delincuentes, lo que estigmatizó su uso; esto ocasionó su prohibición y la emisión de diversas leyes promovidas por los países en proceso de desarrollo.

En otro contexto, la regulación del uso del cannabis se relaciona con las normas que se emitieron durante la Comisión Internacional del Opio, celebrada en Shanghái, China, en 1912; la Convención resultante se considera la primera instrumentación legal sobre sustancias psicoactivas (Schievenini, 2012). En el caso de México, la política de prohibición del cannabis se vincula también con temas como el racismo, la xenofobia y la exclusión de las clases populares; en el decreto de 1920 conocido como Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneren la raza, el consumo de cannabis se criminalizó, sin pasar por el trato regulatorio que se le dio, por ejemplo, al opio, la cocaína, la heroína o la morfina (Schievenini, 2012).

En el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), la discusión en la agenda se orientó hacia temas como el uso de los narcóticos, la descriminalización y la elaboración de una política de prevención y rehabi-

litación de los ciudadanos consumidores de cannabis. No obstante, debido a las presiones que recibió el gobierno mexicano por parte del gobierno estadounidense, este proceso fue anulado y se mantuvo una actitud de restricción hacia los consumidores (Pérez, 2016). En la segunda mitad del siglo XX, se creó el régimen formal de fiscalización sobre estupefacientes —entre ellos el cannabis— con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, celebrada en Nueva York; ésta tenía como objetivo reemplazar los múltiples tratados multilaterales sobre la materia y generar un sistema único por el que se regirían los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre ellos México. Una década después, en 1971, se celebró el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, al que se agregaron algunas sustancias de uso médico, tales como las anfetaminas (Organización de las Naciones Unidas, 1972).

En 1988, con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, se planteó la necesidad de establecer una política de control para toda la cadena de producción de estupefacientes y se retomó el tema en la agenda de los gobiernos para formalizar estrategias para su fiscalización internacional bajo la orientación de la ONU; este documento rige las prácticas hasta la actualidad (Organización de las Naciones Unidas, 1988). Si bien algunos países como Holanda, Uruguay y España —así como algunas entidades en los Estados Unidos de América— lograron acuerdos para modificar la política de prohibición del consumo de cannabis y despenalizar su uso, algunos países latinoamericanos no pudieron avanzar en las negociaciones debido a las presiones que sufre la agenda de los gobiernos federales en este tema, principalmente por lo referente a la comercialización, el narcotráfico y el lavado de dinero, entre otros temas, vinculados con la corrupción y el control de las organizaciones campesinas que se dedican a la producción de cannabis (México Unido Contra la Delincuencia, 2014, p. 24).

Como se ha mencionado, la formación de la agenda alude al proceso de construcción social del problema público, en el cual se presentan un conjunto de valoraciones y creencias que afectan las percepciones de los tomadores de decisión. Históricamente, los grupos políticos legislativos han reconocido que la regulación del cannabis es un tema importante y que la discusión sobre la producción y el manejo de la planta genera conflictos, sobre todo por las cifras de producción que reporta la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

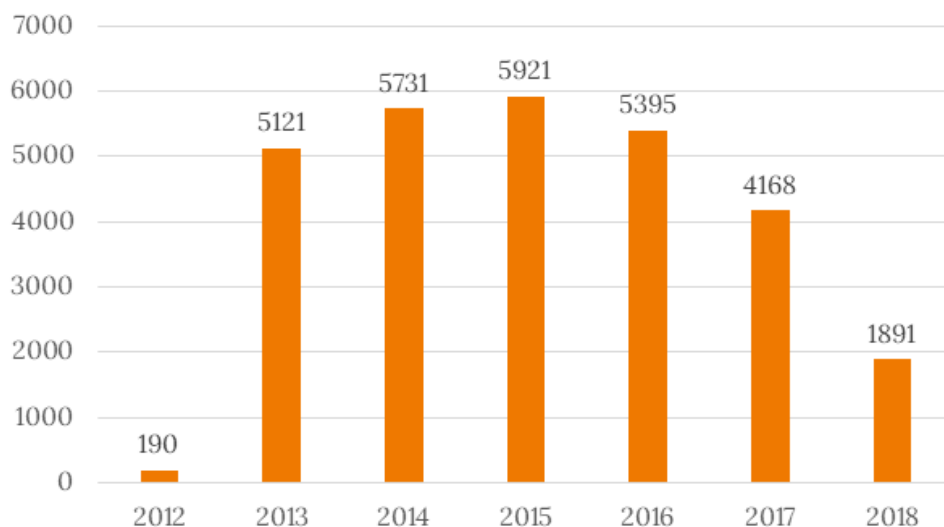


Figura 2. Hectáreas de marihuana erradicadas en México, 2012-2018
28,417 hectáreas erradicadas. Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de la Defensa Nacional, Memoria documental. Erradicación de cultivos ilícitos (marihuana y amapola), 2018

Como se observa en la Figura 2, entre los años 2012 y 2018, el gobierno federal, a través de la SEDENA, erradicó poco más de 28 mil hectáreas de cultivo de marihuana en el país (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018). Sin embargo, sabemos que en México el consumo de cannabis aumentó del 0.6% en 2002 al 2.1% en 2016; además, existe una reglamentación poco clara sobre el consumo personal, ya que éste no se encuentra tipificado como delito, pero la posesión o el tráfico de la planta se considera ilegal. La Ley General de Salud permite la portación de 5 gramos, pero, al mismo tiempo, exhorta a los consumidores a abstenerse y, en su caso, recibir tratamiento para evitar las adicciones; asimismo, no queda claro el tema respecto al uso con fines médicos (Diario Oficial de la Federación, 2009).

Durante 2015, se gestaron las primeras reacciones al enfoque prohibicionista cuando un grupo de personas manifestó en la opinión pública su deseo de utilizar el cannabis para la rehabilitación médica de Grace Elizalde, una niña diagnosticada con un tipo de epilepsia resistente a los fármacos convencionales, por lo que requería el uso de medicamentos derivados de la planta (Ramírez, 2015). No hay duda de que el caso de Grace fue relevante en el ámbito de la garantía del derecho a la salud y del interés supe-

rior de la niñez; el caso se planteó como un asunto de consenso unánime en la comunidad, ya que nadie con un poco de sentido humanitario negaría que el derecho a la salud y el bienestar de los niños debe de ser un derecho que se garantice universalmente (Nelson, 2001). Este caso creó un mecanismo de disparo hacia la agenda política, lo que originó una serie de iniciativas para abrir una ventana de oportunidad y suscitó la discusión en la agenda legislativa con el propósito de reformar la Ley General de Salud y el Código Penal Federal; se buscaba autorizar la investigación clínica de los usos del cannabis, despenalizar la posesión para uso personal de hasta 28 gramos de marihuana y dejar de criminalizar su consumo.

Adopción del cannabis en la agenda legislativa y judicial

La adopción del cannabis en la agenda judicial y legislativa en México se puede situar en el activismo ejercido hacia el Senado de la República por parte de los padres de la niña Grace Elizalde, quienes, desde 2013, encabezaron la protesta para obtener el permiso para utilizar el cannabidiol en el control de la enfermedad de su hija. La prensa destacó que “Raúl y su esposa Mayela Benavides iniciaron en 2013 una lucha que hoy beneficia a cientos de personas con padecimientos que la marihuana medicinal ayuda a sobrellevar” (Córdova, 2018). En 2015, finalmente, se logró que un juez de la SCJN accediera a un recurso de amparo que autorizaba la importación del compuesto para administrárselo a la menor (Grosso, 2016).

El tema se extendió a los medios de comunicación dadas las acciones llevadas a cabo por la Sociedad Mexicana de Autocultivo Responsable y Tolerante (SMART) y la organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), las cuales lograron que la SCJN se pronunciara a su favor y les otorgara un amparo al declarar inconstitucionales cinco artículos de la Ley General de Salud por atentar contra el libre desarrollo de la personalidad. Los artículos que la SCJN declaró inconstitucionales fueron: 235, último párrafo; 237; 245, fracción I; 247, último párrafo, y 248 (Animal Político, 2018).

El caso de Grace y la demanda de los cuatro integrantes del colectivo SMART-MUCD se convirtieron en detonantes para reabrir la discusión en la agenda política y generar movilización social, no sólo entre los grupos de la sociedad civil sino en los espacios legislativos y de gobierno vinculados al tema. Como lo observó Álvarez (2015, p. 2), “Ahora los políticos, los gobernantes, los legisladores, los juristas, los medios, y la ciudadanía en general, ya no pueden evitar al tema sobre la legalización o no de la mari-

huana, que para muchos es inminente y justa, pero para otros actores es imposible e ilegal”.

En esta tesitura, el presidente Enrique Peña Nieto convocó en 2016 a un debate nacional sobre el uso de la marihuana; en él participaron diversos especialistas para determinar el curso de las acciones sobre el tema. A raíz de este debate, se generó una reforma que planteó despenalizar el uso de cannabis con fines medicinales, investigación científica y aplicación industrial de algunos productos. La reforma se precisó en la Ley General de Salud bajo los siguientes términos: en el artículo 237, párrafo I —que enuncia los estupefacientes sujetos a prohibiciones—, se eliminó del enunciado “cannabis sativa, índica y americana o marihuana”; el término THC, referido a una sustancia del cannabis, se eliminó de la fracción I del artículo 245 —que enlista las sustancias psicotrópicas consideradas un problema grave para la salud—; se adicionó un segundo párrafo a la fracción V del artículo 245 para indicar que los productos derivados que contengan concentraciones menores al 1% de THC pueden ser importados y comercializados; también se adicionó el artículo 235 BIS para el diseño y ejecución de políticas públicas que regulen la producción de cannabis medicinal (Secretaría de Salud, 2017a).

En 2018, la SCJN fijó jurisprudencia respecto al uso adulto (lúdico o recreativo) al emitir cinco veces consecutivas su fallo y otorgar el amparo a los ciudadanos que lo solicitaron para sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportar y adquirir el cannabis de forma legal, pero no para su comercialización. También estableció que este derecho no puede ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos, y se consideró que la jurisprudencia emitida no despenaliza ni legaliza el cannabis (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

Al considerar inconstitucional la prohibición absoluta del consumo lúdico o recreativo de marihuana, la SCJN notificó al H. Congreso de la Unión para que los legisladores pudieran emitir un proyecto de ley compatible con la jurisprudencia instaurada en la SCJN —es decir, que la ley podía ser reformada bajo la lógica del alto tribunal—. Se fijó un plazo de noventa días —que se cumplieron el 31 de octubre de 2019—; sin embargo, al térmi-

no de éste, no se llegó a ninguna resolución, es decir, el plazo fue agotado sin que los legisladores llegaran a un acuerdo.²

Ante la imposibilidad de sentar un dictamen determinante en el plazo establecido por la SCJN, las comisiones legislativas en el Senado solicitaron una prórroga para revisar el dictamen y reevaluar los lineamientos formales en la materia. El nuevo plazo que estableció la SCJN se cumplió el 30 de abril del año 2019. De acuerdo con Gutiérrez y Ramírez (2019),

el Senado consiguió un periodo de sesiones más para que el Congreso de la Unión en su conjunto cumpla con sus obligaciones en la materia. Cabe recordar que durante ese tiempo también debe darse la discusión en Cámara de Diputados, donde tendría que incluirse lo correspondiente a la carga impositiva. En tanto, la contradicción entre la prohibición que aún prevalece en la ley y la declaratoria de inconstitucionalidad de la Corte, nos mantiene en incertidumbre total, sin reglas claras, con obstáculos en el ejercicio efectivo de los derechos y con una política de criminalización que sigue más vigente que nunca.

Los senadores Julio R. Menchaca Salazar, Miguel Ángel Navarro Quintero, Rubén Rocha Moya y Jesús Lucía Trasviña Waldenrath del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) presentaron una iniciativa que fue turnada a las comisiones de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda (Senado de la República, 2019b). En su momento, las Comisiones sometieron a consideración un anteproyecto de ley que tomaba en cuenta las diez iniciativas presentadas en el Congreso para la regulación de cannabis (Senado de la República, 2019a).

En la discusión de la agenda legislativa, activistas y académicos reprocharon el anteproyecto de ley que suscribió la Cámara de Senadores al considerar que motivaba una iniciativa poco integral para la regulación del cannabis. Desde el gobierno, Olga Sánchez Cordero declaró que la opinión de los distintos grupos políticos parlamentarios sentaba las bases para

2 Al respecto, el presidente de la Comisión de Justicia, Julio R. Menchaca Salazar, argumentó que no se cumplió con el plazo establecido por la Corte debido a la carga de trabajo e iniciativas que tenían prioridad dentro del Senado. Poco después, el presidente de la Junta de Coordinación Política, Ricardo Monreal Ávila, expresó que había demasiadas presiones sobre el Senado por parte de la industria cigarrera, farmacéutica y de los laboratorios (Reporte Índigo, 2019).

crear un enfoque con perspectiva para atender la producción y comercialización del cannabis, así como para emitir un marco institucional favorable para su consumo conforme a los derechos humanos. No obstante, entre los grupos legislativos, se aseveró que el anteproyecto no era consistente con la lógica emitida por la jurisprudencia de la SCJN. Por ejemplo, en el apartado sobre el autocultivo del cannabis, se establecía un límite de cuatro plantas por persona con el fin de evitar el mercado ilegal (Senado de la República, 2019a, p. 104); sin embargo, se discutió que la medida no era suficiente para lograr este efecto. Asimismo, en el apartado referente a las asociaciones cannábicas, se planteó circunscribirlas a un máximo de cincuenta personas mayores de 21 años con el mismo propósito de desincentivar el mercado ilegal (Senado de la República, 2019a, p. 28); aquí también, se pusieron a discusión los mecanismos por su falta de efectividad para el autoabastecimiento de la planta por parte de sus consumidores.

Además, el autocultivo de cannabis sólo se puede llevar a cabo cumpliendo con una serie de medidas que las organizaciones y los activistas consideran violatorias de los derechos humanos y de la privacidad de los ciudadanos; incluso, argumentan que es una medida implementada por el gobierno para crear confusión y desalentar a los usuarios. Como lo puntualiza Aquino (2019), el autocultivo

establece condiciones que “exponen a los ciudadanos a una fiscalización innecesaria por parte del Estado”, pues se contempla que personal del gobierno acuda a los domicilios de los usuarios para corroborar que cumplen con los requisitos para que este sea considerado legal. [...] Para el autoconsumo, se establece que las personas mayores de 18 años deberán estar suscritos a un padrón y comprobar la adquisición lícita de sus semillas y plantas —mismas que actualmente son ilegales en México—. (p. 24)

Por lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil consideran que se sigue criminalizando a los usuarios de cannabis y vulnerando sus derechos humanos. Asimismo, advierten que no se ha despenalizado la posesión simple de la planta, lo que causa abusos por parte de las autoridades, extorsiones y, en casos extremos, “siembra” de cantidades más grandes de la sustancia, lo que arruina por completo la vida de sus usuarios. Otra de las observaciones es que la regulación se está orientando para favorecer

a la gran industria de capital extranjero —si bien México es considerado uno de los principales productores de cannabis en el mundo— y se está dejando fuera a las principales víctimas de la prohibición: los campesinos que siembran cannabis y que son violentados por el crimen organizado. Por ello, algunas organizaciones como MUCD señalan que el dictamen está incompleto y que sólo beneficia a la gran industria (México Unido Contra la Delincuencia, 2019).

Según lo revisado, es posible señalar que la discusión de la agenda se encuentra condicionada, a lo largo de su discusión, formal e informal, a múltiples intereses de los actores políticos involucrados. Aunque existe cierto consenso para regular el uso de la marihuana, no hay una iniciativa integral que contemple todas las implicaciones sociales, educativas, jurídicas y económicas, así como los mecanismos de prevención que, en su caso, serían implementados por parte de las instituciones de salud, entre otros temas vinculados con la seguridad pública, las zonas de tolerancia para el consumo y, finalmente, la inclusión de la sociedad civil y otros actores interesados en la comercialización.

Política y movilización hacia la agenda en el cannabis

Existe cierto consenso respecto a que nuestro país es uno de los mayores productores de cannabis en el mundo. De diciembre de 2012 a octubre de 2018, la SEDENA registró poco más de 27 mil hectáreas de cultivo de marihuana; según el documento emitido por la Secretaría, los principales estados productores fueron Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora (Secretaría de la Defensa Nacional, 2018); cabe destacar que en algunos de estos estados se concentra el poder de los cárteles mexicanos y la pobreza extrema.

Hacia 2019, el cambio de paradigma en la regulación del cannabis avivó la discusión en el gobierno federal y se expresó la necesidad de conocer otras experiencias de regulación. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el Estado posee el control sobre la planta a través de un organismo especializado que regula todas las fases de producción y otorga licencias para el autocultivo, la producción y la distribución del cannabis; de igual modo, vigila la venta y el registro de los consumidores, así como el manejo de información para estadísticas epidemiológicas y científicas. Existen otras experiencias europeas (Holanda, España), en las que el control de la planta y sus derivados está en manos de particulares. En México, se discute cuáles

son los límites del Estado y qué papel asumirá el mercado para participar en la comercialización de la planta; éstos y otros temas apuntan a un fuerte debate legislativo.

Al respecto, Ponce de León, Correa, Madrazo y Alonso (2018) insinúan que la protección de la salud pública debe ser el objetivo prioritario y que cualquier modelo regulatorio debe buscar reducir los daños causados por el mercado ilícito, atender los daños a la salud individual, crear las condiciones sociales y educativas para prevenir el consumo, así como minimizar el riesgo de captura regulatoria, corporativa o de cualquier otro interés especial. En efecto, el modelo de regulación basado en la prohibición encarece la sustancia y ocasiona que sea más atractiva para las organizaciones delictivas. Además, provoca que los consumidores sean marginados, criminalizados y discriminados. El argumento a favor de la regulación tolerante de cannabis en la definición de la agenda no significa necesariamente fomentar su consumo; lo que se busca es tener una reglamentación específica sobre cuánto se produce, quién puede producir, quién puede consumir, en qué lugares y bajo qué términos, así como qué acciones tendrán una sanción legal bien definida por parte del Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia de la República, 2019) contiene una sinopsis de las políticas de los gobiernos neoliberales y destaca la necesidad de lograr la disminución de la violencia en México. El documento plantea que es necesario buscar nuevas soluciones a los viejos problemas que aquejan a la nación mexicana, a través de iniciativas que permitan reorientar las políticas de control y seguridad pública. Algunos objetivos enunciados son realizar un plan (agenda sistémica) para reformular la política en torno a las drogas, fomentar una regeneración ética de la sociedad con pleno respeto y promoción de los derechos humanos, erradicar la corrupción y fortalecer la procuración de justicia.

En este tenor, se destaca que el modelo prohibicionista criminaliza a los consumidores y los empuja a la marginalidad social; esto conlleva otros problemas asociados con el consumo, la reinserción social y la rehabilitación (Presidencia de la República, 2019). La estrategia (agenda institucional) que se enuncia delega a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Secretaría de Gobernación, principalmente, la responsabilidad de definir una política pública integral hacia la prevención de la violencia y el delito, así como de establecer modelos que favorezcan el desarrollo alternativo, la

prevención, disuasión focalizada, atención a víctimas, cumplimiento regulatorio y justicia procesal.

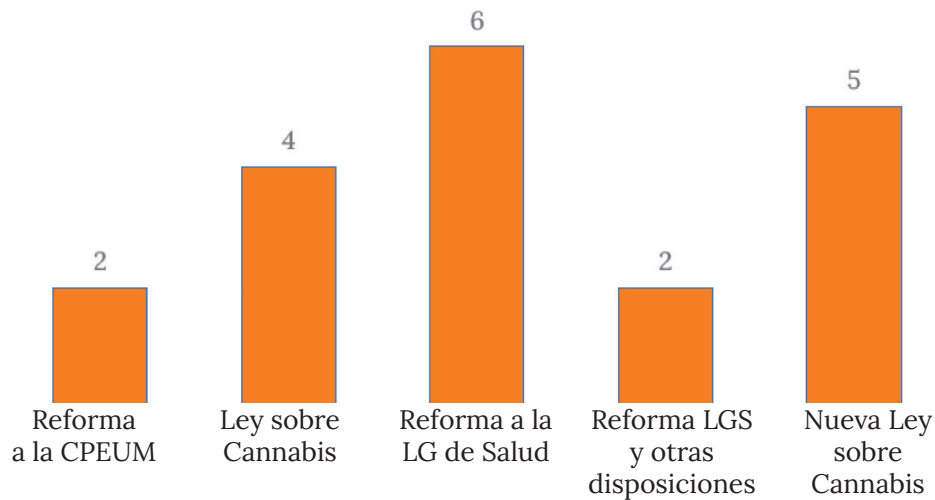


Figura 3. Número de iniciativas que expiden y/o reforman el marco legal sobre cannabis en México, diciembre, 2019. Fuente: Elaborado con datos de Kánter, 2020

Ahora bien, como se observa en la Figura 3, a nivel de la agenda legislativa, en 2019 se registraron diecinueve iniciativas en los trabajos de la LXIII Legislatura que expiden y/o reforman el marco legal sobre el cannabis en México (Kánter, 2020). En ellas, el posicionamiento de los partidos políticos ante el tema del cannabis —y el cambio del paradigma prohibicionista a uno de tipo regulatorio tolerante con fines distintos al medicinal, focalizado en los derechos humanos de productores y consumidores— resulta variopinto, debido a que existen posturas diversas que limitan el diseño de una política integral.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT) coinciden en llevar a cabo la despenalización y regulación del cannabis; para el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el tema es resultado de un proceso sistémico, para el cual es necesario analizar los diferentes tipos de regulación y control de la planta. Por su parte, los representantes del Partido Acción Nacional (PAN) argumentan que la aprobación de una reforma exige crear las condiciones para un marco regulatorio tolerante con base en información técnica y especializada, pero afirman que

la regulación no contribuye a la elaboración de una estrategia que permita reducir los índices de consumo de la sustancia ni los de inseguridad nacional. Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) considera que la aprobación de un modelo de regulación no crea confianza para resolver los problemas de delincuencia e inseguridad, aunque expresa que existe consenso para avanzar en el proceso de discusión y elaboración de una ley para atender la regulación tolerante del cannabis para usos médicos y con base en la jurisprudencia emitida por la SCJN (Sanabria, 2018).

En general, los partidos coinciden en que la política seguida por el gobierno mexicano en los últimos años es ineficiente, costosa y violatoria de los derechos humanos. Por ejemplo, la iniciativa de la senadora Martha Tagle Martínez (Senado de la República, 2016) menciona que

esta “guerra contra las drogas” responde al paradigma prohibicionista que sustenta sus principios en lograr la “abstinencia” como una conducta adecuada y universal frente a las drogas, así como a insistir utópicamente en la idea de una “sociedad libre de drogas”. El pensamiento prohibicionista no se hace cargo de la historia ni de la diversidad cultural y desdeña un dato de nuestra realidad [...]: “que todas las sociedades han conocido el uso de las drogas”. El prohibicionismo traducido a política pública ha implicado, por lo tanto, atacar la oferta: suprimir el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización y el uso de un conjunto de sustancias declaradas ilegales. El principal promotor de esta política prohibicionista a nivel mundial, ha sido los Estados Unidos de Norteamérica. (p. 1)

En síntesis, esta iniciativa señala que no existe una disminución en el consumo de cannabis en México, sino que, por el contrario, se observa un aumento de la violencia que afecta el tejido social, caracterizado por la desigualdad, la ineficiencia y la corrupción de los sistemas de justicia. Asimismo, se evidencia que las actividades del crimen organizado siguen en aumento y que es necesario colocar al cannabis como un asunto de salud pública y de seguridad nacional.

En otro campo del sistema político, se reconoce que las organizaciones de la sociedad civil son actores que tienen un papel primordial en la incidencia hacia las instituciones y autoridades para generar opiniones,

propuestas y juicios acerca de la dirección que debe tomar la reglamentación del cannabis. Existen organizaciones y grupos tanto a favor como en contra de la regulación tolerante del cannabis; algunos encabezan las movilizaciones y protestas en torno a ella. Algunas de las organizaciones sociales más destacadas que se encuentran a favor son el ya mencionado México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) y el Movimiento Cannábico Mexicano (MCM); por el contrario, una de las organizaciones con mayor actividad en contra es la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF).

El MUCD realiza incidencia en políticas públicas sobre la seguridad ciudadana; también se ha caracterizado por su activismo en la política de drogas para lograr un trato más humano hacia los consumidores de cannabis —considerado menos perjudicial que el alcohol y el tabaco—. En 2015, esta organización incitó el veredicto de la SCJN a favor de cuatro amparos para la producción y autoconsumo de la sustancia (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016). De acuerdo con su directora, Tania Ramírez, la política hacia las drogas es una estrategia que comenzó en 2012 y se hizo relevante por el caso SMART-MUCD, en el cual la Suprema Corte reconoció que todas las actividades correlativas al uso del cannabis se encuentran protegidas por la Constitución, particularmente por el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la privacidad. Esta organización destaca la importancia de una regulación completa, balanceada, cuidadosa, incluyente y evaluable. Asimismo, ha recalado que, las solicitudes de los permisos para las acciones correlativas al consumo adulto de cannabis negadas por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) pueden ser resueltas mediante un amparo expedido por un juez (ADN Político, 2019).

El MCM es una organización sin fines de lucro conformada a través de redes sociales por ciudadanos mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, quienes se pronuncian por una sociedad más justa, informada, libre y pacífica. Desde hace más de una década, sus dirigentes realizan incidencia política a favor de una reglamentación justa sobre el cannabis que respete los derechos humanos de sus usuarios, ya que consideran que el enfoque de prohibición genera situaciones de más alto riesgo que los efectos que ocasiona la planta por sí misma. Entre sus objetivos principales se encuentran lograr que cualquier adulto en pleno uso de sus facultades mentales pueda acceder al cannabis de forma legal y segura, y que, además, sus derechos como consumidor no sean vulne-

rados —como sucede en el actual modelo de regulación prohibicionista—. También proponen que exista un ordenamiento claro para la producción, la distribución, el autocultivo y la creación de una industria nacional que pueda abastecer la demanda comercial de cannabis en México, todo esto regulado por el Estado para no distorsionar los principios de salud pública y derechos humanos en los que se encuadra el consumo de cannabis, y prevenir la creación de monopolios que se rigen únicamente por la obtención de ganancias.

Algunas acciones de movilización en 2019 fueron las protestas dirigidas al Senado de la República para exigir un marco jurídico que proteja los derechos humanos de los consumidores. Asimismo, se llevó a cabo un plantón frente al Senado, en el cual se realizaron actividades artísticas y culturales relacionadas con el uso de la marihuana; fomentaron una caminata por el día de los derechos humanos y se promovió un programa de radio que le dio mayor visibilidad al tema entre la sociedad civil. Su meta principal era lograr el reconocimiento del cultivo personal sin fines de lucro y evitar los límites de posesión, así como generar espacios de consumo seguro, tolerancia y trato digno a los usuarios en México (Movimiento Canábico Mexicano, s.f.).

Desde una posición diferente, la UNPF se distingue por ser una organización social que se proclama a favor de la educación, la responsabilidad y el derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus convicciones; sus integrantes reconocen a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y como el principal generador de valores e integración social. Su misión es impulsar y motivar la participación social en los ámbitos familiar y educativo mediante la acción organizada de los padres de familia en lo cultural, jurídico, económico y político. Esta organización se destaca por el activismo político para detener la regulación tolerante del consumo de cannabis, ya que consideran que la legislación para su uso adulto atenta contra los grupos más vulnerables: los niños y adolescentes (Unión Nacional de Padres de Familia, s.f.).

En 2019, la UNPF se proclamó a favor de la reforma para la despenalización del uso medicinal y de investigación científica del cannabis, pero manifestó su desacuerdo frente a la regulación tolerante de cannabis para uso adulto. Su presidente, Leonardo García, expresó que existe un detrimento en dicha regulación y que la decisión de la SCJN pasa por encima de la voluntad de los ciudadanos. De igual modo, indicó que los datos de la

Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y de la Secretaría de Salud evidencian que esta regulación causaría un aumento en el consumo en menores de edad vulnerables, además de abrir la puerta a la legalización de otras drogas más nocivas para la salud.

La resolución que tomó la SCJN advierte una correlación política importante entre los actos políticos y sociales cuando se trata de crear las condiciones adecuadas para el manejo de la planta, así como para establecer mecanismos claros y transparentes sobre el tema. Existe la necesidad de evitar el consumo en menores y de establecer mecanismos de cooperación entre gobierno, instituciones y sociedad civil para evitar el aumento de consumo en escuelas y en aquellos espacios públicos con mayor inseguridad. Como apuntó Leonardo García en un debate (El Heraldo de México, 2019),

con la regulación del cannabis es posible que los menores lo vean como un consumo normal; pasa hoy con el cigarro, pasa hoy con el alcohol, que, aunque está prohibido para menores de dieciocho años, no han logrado detener las consecuencias y el nivel de consumo de alcohol y tabaco ha llegado —según la ENCODAT de 2018— a menores de diez años [...]; lo mismo va a pasar con la legalización de la marihuana. (p. 1)

Hacia la redefinición de la agenda política hacia el cannabis

El 17 de abril de 2020, la presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República informó que la SCJN ampliaba el periodo de debate sobre el proceso de producción, comercialización y uso de la marihuana —que ya tenía como plazo límite el 30 de abril— hasta el 15 de diciembre de ese mismo año, para su discusión formal en el último periodo ordinario de sesiones. Esta nueva fecha propone una redefinición de la agenda, debido a que existen diversas posturas por parte de las fracciones partidistas en el Senado, y pone en latencia el tema ante la prioridad que el gobierno le ha dado recientemente a la salud y la prevención de la enfermedad por la pandemia de la COVID-19 y otros temas primordiales para la estabilidad política del país.

El contenido y la dinámica de la nueva estructuración de la agenda se encuentran en función del contexto social, político y económico en el cual está encarnado este proceso. Algunas de las posturas expresadas por los

legisladores destacan que es necesario profundizar en el análisis de las ventajas terapéuticas y en las implicaciones que tiene el mercado del cannabis en la economía y la seguridad. Desde otra visión, se dice que la marihuana es una droga que afecta la adolescencia y que es un problema de salud que tiene que ver con temas de seguridad y violencia. Otros ponen de relieve que se requiere tanto un análisis integral sobre los espacios lúdicos permitidos, como la creación de un organismo mexicano que regule el cultivo, la comercialización, la distribución y el consumo del cannabis con seriedad y responsabilidad (Grupo Parlamentario de Morena en el Senado, 2019).

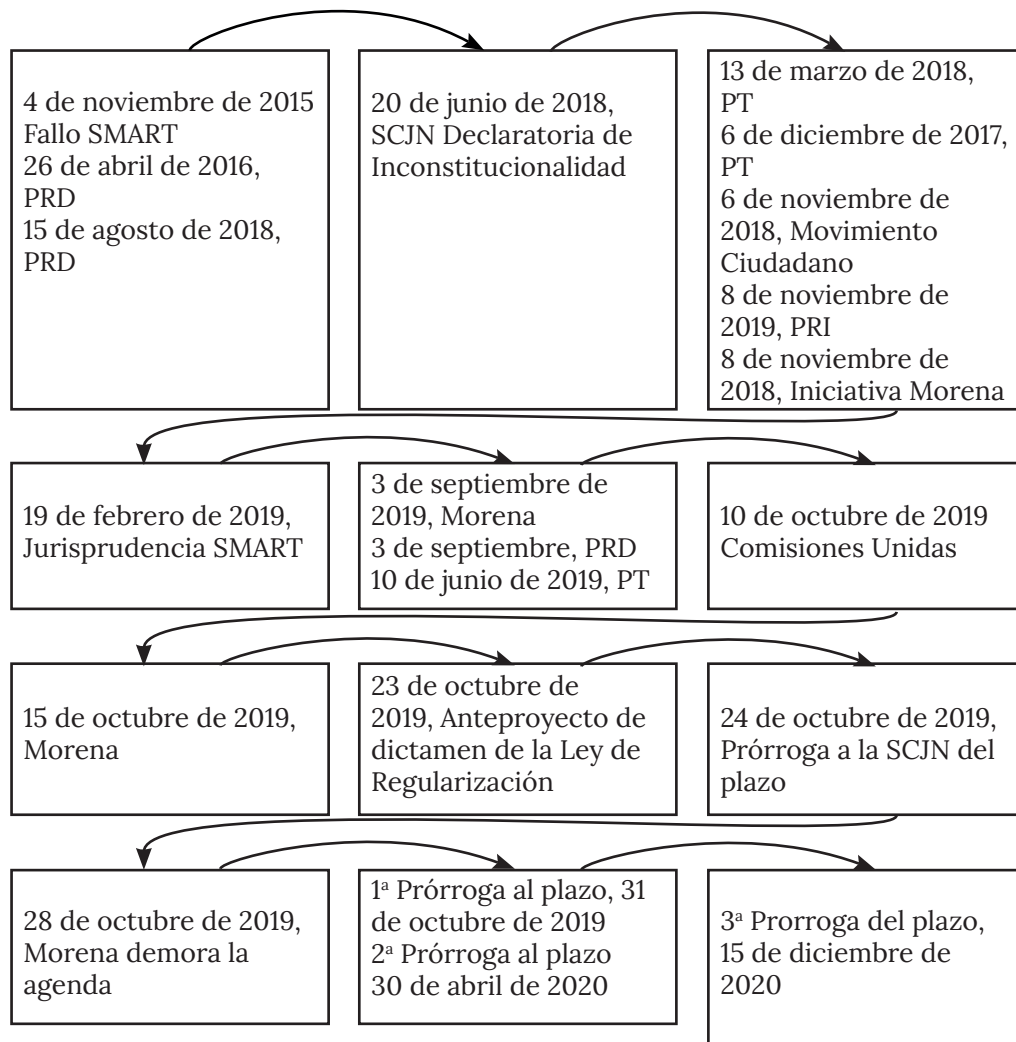


Figura 4. Dinámica de la estructuración de la agenda hacia el cannabis en México. Fuente: Elaborado con datos de México Unido contra la Delincuencia, 2019

En este contexto, es posible que la política o corriente de movilización en el campo legislativo se exprese a través de un discurso que demande la necesidad de un mayor diálogo entre las fuerzas políticas, aunque en los hechos se reconozca una propuesta ambigua para su instrumentación. Si bien, al conceder estatus de agenda formal, se puede afirmar que el gobierno federal ha enviado mensajes a la opinión pública para lograr un arreglo político, se vislumbra una aparente oposición desde el Senado para avanzar en la construcción de los mecanismos políticos e instancias reguladoras que resuelvan este tema. Al respecto, MUCD ha señalado que es necesario desarrollar no sólo una legislación adecuada, sino redefinir una política de drogas coherente para conocer y evaluar su impacto, así como generar metas concretas y evitar mensajes confusos desde el gobierno (México Unido Contra la Delincuencia, 2014, p. 24).

Cabe precisar que, en la LXI Legislatura (2009-2012), sólo se presentó una iniciativa sobre cannabis —impulsada por el Grupo Parlamentario de Convergencia— en la Cámara de Diputados; en ella se planteó introducir el concepto de reducción de daños a la estrategia de salud pública que incluye políticas, programas y prácticas que tienen como fin disminuir los efectos negativos del uso de drogas; también enunció la posibilidad de dar mayores facultades al Consejo de Salubridad General y determinar la participación de instituciones y sociedad civil en el tema. En la LXII Legislatura (2012-2015), se sometieron a dictamen seis proyectos de ley en la Cámara y dos en el Senado; también se sumaron dos iniciativas. No obstante, ninguna se dictaminó debido a que el plazo venció o no se tomaron como asuntos formales en la agenda legislativa. Durante la LXIII Legislatura (2015-2018), se presentaron un total de veintiséis iniciativas, de las cuales veintiuna fueron desechadas y sólo una —presentada en 2016— fue considerada por las comisiones respectivas; cuatro quedaron pendientes de dictamen. En la LXIV Legislatura (2018-2021), se retomaron cuatro propuestas de ley y se incorporaron poco más de quince propuestas de ley sobre la regulación del cannabis; en ellas destacaron modificaciones normativas al modelo prohibicionista actual (Kánter, 2020, pp. 3-5).

En síntesis, el rediseño de la agenda considera no sólo reformas a la Constitución y diversas disposiciones de reforma a leyes en la materia, sino la expedición de una ley sobre cannabis. Tal rediseño se caracteriza por el control del tema que ejerce la fracción de Morena, así como por las iniciativas generadas por el PRD y el PRI, principalmente.



Figura 5. Elementos de las iniciativas sobre regulación y control del cannabis en México, 2020. Fuente: Rodríguez y Barrón, 2019

Como se observa en la Figura 5, algunos elementos que forman parte de la discusión pública y política son los objetivos de la regulación, los criterios para la portación de la planta para consumo personal, los mecanismos fiscales y la naturaleza de los organismos e instituciones que participan en el control de la producción, así como otros elementos que tienen que ver con las acciones de prevención en menores y el control de los procesos de registro y seguimiento de esta actividad en el mercado legal. El estudio realizado por Rodríguez y Barrón (2019) revela que el proceso de redefinición de la agenda requiere no sólo el análisis de los elementos centrales y sus diversas formas de regularlos, sino que es necesario determinar, para cada país, cuáles son sus objetivos para regular el mercado y establecer la forma de alcanzarlos. Además, acentúa que es importante considerar

las necesidades y los problemas de cada país para regular el cannabis, así como ponderar los asuntos históricos generados por la producción ilegal.

El tema de la regulación y el control del cannabis requiere la creación de un marco legal que incida en el tema de la violencia que ha ocasionado la guerra contra el narcotráfico en las últimas décadas; se necesita generar confianza institucional entre los actores público, social y privado que participen en la definición política del tema; también es importante analizar las experiencias de regulación de otros países que se encuentran en este proceso para estimar las ventajas y desventajas. De igual modo, es relevante incluir en la discusión las iniciativas presentadas por grupos y organizaciones sociales que se declaran a favor o en contra del proceso y que, directa o indirectamente, inciden en la construcción social y política del tema en la agenda sistémica e institucional.

Por su naturaleza y condición, las propuestas desarrolladas por grupos y colectivos que defienden la legalización del cannabis corresponden a formulaciones que apuntan hacia la construcción de un modelo alternativo y de una política que elimine la criminalización por el uso de drogas. Estos movimientos reivindican el derecho al consumo responsable; incluso, en sus discursos, argumentan que el uso lúdico del cannabis se relaciona con el libre desarrollo de la personalidad, así como con aquellas narrativas que expresan una visión mística y religiosa de la planta, entre otras actividades relacionadas con el uso medicinal.

Durante 2019, la aparición de movimientos sociales a favor de la regulación de cannabis, si bien no fue homogénea, se caracterizó por la actividad de grupos y organizaciones de la sociedad civil que promueven formas de protesta social en contra de las políticas prohibicionistas de la agenda institucional y que luchan en contra de las campañas de estigmatización y represión por el uso de la planta. Asimismo, se distinguen por poseer diferentes grados de formalización y visibilidad en el espacio público, aunque comparten espacios de manifestación cultural y promueven el diálogo de una forma plural y abierta entre la sociedad y el público atento al tema.

Con la pandemia de la COVID-19, y el aplazamiento del debate legislativo hasta el periodo ordinario del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2020, es posible que las actividades de protesta de estos movimientos no sólo disminuyan su presencia en las calles y sitios del debate legislativo, sino que se incremente el activismo realizado en redes sociales (Facebook,

YouTube y Twitter, principalmente), en las cuales se continúa expresando la necesidad de una postura político-institucional. Si bien no todos los grupos comparten un sólo sentir respecto al tema, existe cierta coincidencia en desarrollar acciones de protesta y promover iniciativas que permitan avanzar hacia un proceso político confiable, así como abonar en la construcción simbólica y política del tema.

En suma, se espera que, como resultado de la prórroga que emitió la SCJN, se retome la discusión entre los actores políticos y sociales para que los legisladores puedan dar cumplimiento a la declaratoria de inconstitucionalidad 1/2018 para el caso de la agenda del cannabis.

Consideraciones finales

Este artículo tuvo como objetivos analizar el proceso de estructuración de la agenda política y describir la dinámica política hacia la regulación del cannabis, así como explicar algunos desafíos que enfrentó la elaboración de la política pública entre 2015 y 2019. Tras el análisis, se encontró que la construcción de esta última —sobre todo el proceso de estructuración de la agenda— tuvo un avance importante, aunque limitado en la discusión política legislativa para lograr la regulación formal y establecer criterios o pautas para un modelo integral acorde a las necesidades del país, sobre todo en un momento de incertidumbre económica, prioridad sanitaria ante la COVID-19 y crisis fiscal del Estado.

En este contexto, es necesario resaltar que la política y el enfoque prohibicionista impulsados en el país para el control y el combate de las drogas no sólo han carecido de una perspectiva integral en su diseño, sino que existe cierto descuido por parte del gobierno al analizar el tema y acotar su relación con la violencia, la criminalización y el control de drogas. Las evidencias presentadas en este trabajo permiten aseverar que es necesario un rediseño de la agenda para establecer una política que permita avanzar hacia un proceso de discusión claro con base en el respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, es importante acentuar que la agenda gubernamental siempre está saturada y que los temas compiten entre sí para lograr la atención formal de los responsables de asumir la definición política. El análisis que efectuamos subraya que la gestación de la agenda sobre cannabis comenzó por la presión ejercida sobre el Senado de la República a raíz del caso de la menor Grace Elizalde; asimismo, se deduce que éste y el de los

cuatro integrantes del colectivo SMART-MUCD fungieron como mecanismo de disparo para abrir el debate, el cual se encontraba en la incertidumbre y reservado a los grupos políticos.

Si bien el tema se puede considerar como parte de una redefinición de asuntos antiguos, el principal desafío demanda a los grupos políticos parlamentarios, al gobierno, a los activistas, a las organizaciones civiles y a los medios de comunicación, entre otros actores, una discusión seria y activa para elaborar una política acorde a las opiniones de expertos, organismos y recomendaciones nacionales e internacionales para el manejo de la planta, bajo un enfoque participativo en el proceso político. El control sobre la definición política del tema es importante, pero será más importante la factibilidad de las soluciones.

Consideramos que, en México, el argumento que prohíbe el consumo del cannabis es limitado en comparación a la sociedad abierta y plural del país, por lo que es necesaria otra forma de atención a los problemas públicos. Si bien existen foros que demuestran el potencial de llevar a cabo una regulación integral, es importante reconocer que el tema se encuentra en latencia en la agenda política institucional y que corresponderá a los legisladores decidir sobre cuál es la mejor alternativa para avanzar en el diseño de la política pública.

En caso de aprobarse una reforma en los próximos meses, la cuestión principal será analizar de qué forma operará el diseño político-institucional y cómo se considerarán las necesidades de todos y cada uno de los actores involucrados en el tema. Finalmente, un proceso de regulación consciente y efectivo será posible en la medida en que la instrumentación de la política considere dotar a la sociedad de un mayor conocimiento sobre el tema, promover un consumo responsable, así como proteger los derechos de las personas vulnerables, atender la prevención y, finalmente, legalizar el cannabis.

Referencias bibliográficas

- ADN Político (2019). *Marco jurídico del consumo lúdico de la marihuana* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=r3Ui_u3Kyjg
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, C. (2015, 13 de diciembre). El debate impostergable de las drogas en

- México inicia con la mariguana. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/13-12-2015/1571885>
- Animal Político (2018, 31 de octubre). SCJN emite jurisprudencia para que se permita el cultivo y consumo de la mariguana con fines recreativos. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/10/scjn-jurisprudencia-cultivo-y-consumo-mariguana-fines-recreativos/>
- Aquino, E. (2019, 25 de octubre). ¿Mariguana legal para todos? Organizaciones cuestionan la iniciativa de Morena para la cannabis. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/10/mariguana-iniciativa-morena-critica-organizaciones/>
- Casar, M. A. y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cobb, R. y Elder, C. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. John Hopkins University Press.
- Cobb, R., Ross, J. y Ross, H. (1976). *Agenda building as a Comparative Political Process*. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Córdova, F. (2018, 16 de enero). Impulsa empresario marihuana medicinal. *ABC Noticias*. <https://abcnoticias.mx/impulsa-empresario-marihuana-medicinal/98141>
- Cossío Díaz, J. R. (2015). Voto concurrente. En Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente 237/2014. Amparo en revisión. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=164118>
- Diario Oficial de la Federación (2009). *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*. http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5106093
- El Heraldo de México (2019, 23 de diciembre). ¿Cómo va el camino a la legalización de la cannabis en México? [video] YouTube. <https://youtu.be/haBOtm2Ay6g>
- Grosso, T. (2016, 16 de mayo). La historia de Grace, la niña que redujo sus crisis epilépticas gracias al Cannabis. *Bioguía*. https://www.bioguia.com/salud/la-historia-de-grace-la-nina-que-redujo-su-crisis-epileptica-gracias-al-cannabis_29285968.html
- Grupo Parlamentario de Morena en el Senado (2019). *Presentan iniciativa que regula autoconsumo de cannabis para mayores de edad*. Senadores

- Morena. <https://morena.senado.gob.mx/2019/09/03/presentan-iniciativa-que-regula-autoconsumo-de-cannabis-para-mayores-de-edad/>
- Gutiérrez, V. y Ramírez, T. (2019, 6 de noviembre). Cannabis: Una prórroga excepcional y vergonzosa. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/cannabis-una-prorroga-excepcional-y-vergonzosa/>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2016). *Marihuana. Caso México*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www2.juridicas.unam.mx/marihuana-caso-mexico/>
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. St. Martin's Press.
- Kánter Coronel, I. (2020, febrero). Iniciativas legislativas en materia de cannabis presentadas en el Senado de la República. *Mirada Legislativa*, (179). http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4781/ML_179.pdf
- Kánter Coronel, I. (2017). Los caminos de la legalización de la marihuana en México. En R. Benítez Manaut y S. Aguayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016* (pp. 97-116). Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República; Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. https://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2016/Irma_Kanter.pdf
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Harper Collins.
- Leal-Galicia, P., Betancourt, D., González, A. y Romo-Parra, H. (2018). Breve historia de la marihuana en Occidente. *Revista de Neurología*, 67(4), 133-140. <https://www.neurologia.com/articulo/2017522>
- México Unido Contra la Delincuencia (2019). *MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria*. México Unido Contra la Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/2019/10/mucd-alerta-sobre-dictamen-de-cannabis/>
- México Unido Contra la Delincuencia (2014). *Cómo regular el cannabis. Una guía práctica*. Transform Drug Policy Foundation; México Unido Contra la Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Como-regular-el-Cannabis-Una-Guia-Practica-2015.pdf>
- Movimiento Cannábico Mexicano (s.f.). *Movimiento Cannábico Mexicano*.

- Facebook. <https://www.facebook.com/MovimientoCannabicoMexicano/>
- Nelson, B. (2001). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 105-140). Miguel Ángel Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, 1988. https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1972). *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf
- Peña, E. (2016, 19 de abril). Participación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el Debate General de la Sesión Especial de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) 2016 [ponencia], Nueva York, Estados Unidos. <https://ep00.epimg.net/descargables/2016/04/19/f25196d87caa-4791f31be02d7f1908f7.pdf>
- Pérez, R. (2016). La prohibición de la marihuana en Estados Unidos y México. Una historia donde la ciencia tuvo poco que ver. *Ciencias*, (122-123), 122-127. <https://www.revistacienciasunam.com/images/stories/Articles/123/pdf/122aA10.pdf>
- Ponce de León, E., Correa, C., Madrazo, A. y Alonso, F. (2018). *La política de drogas en México: Causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Ramírez, T. (2015, 3 de septiembre). Caso Grace o el debate pendiente: Cannabis medicinal y derecho a la salud. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4897>
- Reporte Índigo (2019, 28 de octubre). Por razón de Estado Senado pospone debate sobre cannabis: Monreal. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reportes/por-razon-de-estado-senado-pospone-debate-sobre-cannabis-monreal/>

- Rivera, L. (2013). *El discurso jurídico sobre el cáñamo en la historia de México, de la Conquista a la Revolución (1521-1925)* [tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2014/enero/0707339/0707339.pdf>
- Rodríguez, J. M. y Barrón, M. A. (2019, octubre). Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: Países seleccionados. *Temas estratégicos*, (74). Instituto Belisario Domínguez; Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4665>
- Ruiz, C. (2002). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza y Valdés Editores.
- Sanabria, L. (2018, 1 de noviembre). “No lo vemos con buenos ojos” dice el PAN contra uso recreativo de la marihuana. *Sopitas*. <https://www.sopitas.com/noticias/pan-marihuana-uso-recreativo-scjn/>
- Schievenini, D. J. (2012). *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940* [tesis de maestría, Universidad Autónoma de Querétaro]. http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/Historia9.pdf
- Secretaría de la Defensa Nacional (2018). *Memoria documental. Erradicación de cultivos ilícitos (marihuana y amapola) (MD-09)*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/420307/09_M.D._ERRADICACION_DE_CULTIVOS_ILICITOS.pdf
- Secretaría de Salud (2017a). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref107_19jun17.pdf
- Secretaría de Salud (2017b). *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017. Reporte de Drogas*. Instituto Nacional de Psiquiatría; Instituto Nacional de Salud Pública; Comisión Nacional Contra las Adicciones; Secretaría de Salud. https://encuestas.insp.mx/ena/encodat2017/reporte_encodat_drogas_2016_2017.pdf
- Senado de la República (2019a). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública. Por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y reforma el Código Penal Federal*. <https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/ADLRC.pdf>
- Senado de la República (2019b). *Iniciativa con Proyecto de Decreto. Por el*

que se reforman los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud.
https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-09-03-1/assets/documentos/Ini_Morena_Sen_Menchaca_Art_235_247_LGS.pdf

Senado de la República. (2016). *Iniciativa de la Sen. Martha Tagle Martínez, 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.* http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3369668_20160426_1461251701.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019). *Inconstitucionalidad de la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de marihuana prevista por la Ley General de Salud.* <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2019365yClase=DetalleTesisBL>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015). Expediente 237/2014. Amparo en revisión. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=164118>

Unión Nacional de Padres de Familia (s.f.). <https://www.unpfmexico.com/>