

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Diciembre / 2010

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

Después de la guerra perdida,
¿qué?

El debate de la legalización de
las drogas en México

Aram Barra



Diciembre / 2010

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género y la ampliación de acceso al espacio público construyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política.

Perspectivas Progresistas es una serie de publicaciones, cuyos textos pretenden animar el debate público para pensar la realidad mexicana desde visiones progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas, y generar canales donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren una reivindicación sociopolítica.

Las opiniones vertidas en los textos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

ISBN: 978-607-7833-12-3

Diseño y formación: Enrico Gianfranchi

Después de la guerra perdida, ¿qué? El debate de la legalización de las drogas en México

Aram Barra

Cuando Felipe Calderón asumió la presidencia el primero de diciembre de 2006, la guerra contra las drogas era -al igual que en gran parte de los países del globo- una retórica del discurso político que no encabezaba ningún periódico nacional. Sin embargo, al finalizar el año 2010, la guerra en México suma miles de millones de dólares en inversión armamentística y las catastróficas pérdidas de más de 30,000 muertos y contando, así como daños serios a la legitimidad de la capacidad del Estado para resolver el problema de violencia e inseguridad.

En este contexto, cada vez más personas reconocen la guerra contra las drogas como perdida e inútil y en consecuencia, resulta de vital importancia analizar cuáles son las perspectivas alternativas y al *status quo*: ¿Qué temas

se debaten en las agendas políticas con respecto a las drogas y próximos pasos? ¿Cuáles son las propuestas políticas, sociales, económicas y culturales? Después de la guerra perdida, ¿qué?

El uso de drogas y la dinámica internacional

Es una constante histórica en la humanidad que todas las sociedades que han tenido acceso a sustancias que alteren los estados generales de conciencia, las han utilizado de una forma u otra en contextos regularmente controlados. Ya sea por estatus, para relajar la mente,

de forma recreativa, para fomentar la comunicación grupal o para conectar con espíritus o hacer magia, las drogas son una permanente social.¹ Más importante para nuestro debate, es decir que el tema ha sido tradicionalmente tratado de forma inmediata por la localidad en la que se les consume.

Sin embargo, los últimos 100 años han modificado esta dinámica. Después de las Guerras del Opio a mediados y finales del siglo XIX, la hipótesis de que el control del uso de drogas podía ser establecido de manera local, se modificó. El argumento era sencillo: “[...] cuando el mercado era local, cada sociedad podía tener sus propias formas de control, pero ahora eso no es posible.”² Así, la idea clásica de facilitar las relaciones internacionales a partir del hecho que todos los países tienen responsabilidades y por tanto, para mantener el orden y buena comunicación entre todos ellos, se deben establecer ciertas normas básicas.

Fue justamente en este sentido, y con el propósito de regular el comercio internacional del opio, que Estados Unidos convoca a la Comisión sobre el Opio en Shangai en 1909. Acto seguido, se llevó a cabo una Conferencia Internacional en La Haya que resultó en la Convención Internacional del Opio de 1912, en la que las partes firmantes aprobaron limitar el uso de narcóticos a fines médicos, restringiendo su manufactura y comercio. A esta le sucedieron tres Convenciones y un Acuerdo más antes de que en 1946, al terminar la Segunda Guerra Mundial, la ONU asumiera la responsabilidad del control de las drogas ilícitas, al crear la Comisión de Estupefacientes en el marco

del Consejo Económico y Social. Esta tardó hasta 1961 en consolidar una normatividad internacional a través de la Convención Única sobre Estupefacientes, mientras derogaba gran parte de las convenciones que le antecedieron.³

Durante los largos 50 años siguientes, la dinámica de la comunidad internacional apostó a las directrices acordadas en la Convención Única de Estupefacientes aplicadas a través de cuatro acciones específicas: 1) el establecimiento de cuatro listas de drogas sujetas a diferentes niveles de control; 2) la reafirmación de la Comisión como la generadora de la normatividad internacional; 3) la creación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) que supervisa la aplicación de la normatividad internacional, y 4) la creación de lo que hoy se conoce como Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para manejar fondos y proyectos de asistencia técnica a diversos países.

El principal problema discursivo y de directriz política de la Convención Única ha sido, sin embargo, pretender limitar los usos de las drogas clasificadas a aquellos “médicos y de investigación científica”. La Convención busca, así, eliminar cualquier otra razón o forma de uso, incluso si este es tradicional en alguna localidad o pueblo originario. Por esto, por ejemplo, aunque el documento pretendía eliminar los usos tradicionales de la hoja de coca a más tardar el 31 de diciembre 1989, Bolivia se ha pronunciado constantemente desde entonces solicitando a las partes quitar de las listas de clasificación a la hoja de coca e incluir, por ejemplo, el derivado resultante en cocaína.

Por si fuera poco, unos 15 años después de todo esto, en 1988, se firmó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas que tipificó penalmente y obligatoriamente la posesión de drogas para el consumo personal alrededor del mundo. En consecuencia, el debate internacional se ha mantenido activo para buscar soluciones en el marco de ambas convenciones. Por ejemplo, varios países -principalmente Alemania, Australia, Brasil, Canadá, España, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suiza- han promovido políticas alternativas al enfoque prohibicionista que generalmente son conocidas como de reducción de daños.

La reducción de daños y el enfoque normativo internacional 2008-2018

La reducción de daños se comprende como un cúmulo de criterios para tomar decisiones con respecto a cómo reducir los efectos adversos del uso de drogas y de la guerra contra ellas. Aún para aquellas personas que se concentran en proveer servicios, se requiere una especial atención para desarrollar métodos innovadores; modelos de cuidado más efectivos; el aseguramiento de la eliminación de barreras estructurales de acceso y, el mantenimiento

de un compromiso fehaciente de involucrar a aquellas personas que son afectadas más directamente.

Aunque en un principio en las políticas de reducción de daños prevaleció la asociación entre riesgos asociados al uso de drogas y el VIH, hoy las estrategias se dirigen a los daños sociales, económicos y legales asociados con las drogas legales e ilegales que consume algún usuario de drogas, o que impacta en su familia, su entorno cercano y la sociedad en general. Esto da pie a una variedad de programas y servicios como las terapias de sustitución con metadona o buprenorfina para personas con uso problemático de heroína, los programas de intercambio de jeringas para usuarios de drogas de forma inyectada, programas de sexo seguro, y más recientemente equipos portátiles y de fácil uso para hacer cromatografías de ácidos en fiestas masivas, inhalar cocaína por medio de pajillas o fumar crack con pipas especiales en vez de en latas de refresco cortadas.

De igual forma, la política de drogas en varios países se ha modificado para que los centros de salud puedan ofrecer Naloxona para tratar casos de sobredosis por opiáceos; venta de cigarros de marihuana en cafés (*coffee shops*); la posibilidad para mujeres arrestadas por drogas con hijos menores de edad de cumplir prisión domiciliaria, y la confiscación y deportación de “mulas” en lugar de largos encarcelamientos en países extranjeros. Aunque muchas de estas políticas han sido criticadas por la JIFE, el UNODC y la Oficina para la Política Nacional de Control de Drogas de Estados

1. Escobedo, Antonio. (2002). “Historia de las drogas”. Alianza. Madrid.

2. Thoumi, Francisco (2009). “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”. Nueva Sociedad. Buenos Aires.

3. William, V., McAllister, B. (2000). “Drug Diplomacy in the Twentieth Century. An International History”. Routledge. Nueva York.

Unidos, el debate sobre si estas políticas son violatorias de las convenciones internacionales o no sigue abierto.

Para fomentar el debate y la revisión generalizada de estas políticas, un grupo de países encabezado por México pidieron en 1989 a la Asamblea General de la ONU que se realizara una sesión especial sobre el tema (*United Nations General Assembly Special Session*, UNGASS). De ella salió una Declaración Política que se propuso disminuir sustancialmente los cultivos de coca, amapola y mariguana y la producción de cocaína, heroína y drogas sintéticas en diez años.

En la revisión de 2008, diez años después, la Comunidad Europea insistió en incluir en la declaración política correspondiente, la aceptación de las políticas, programas y medidas de reducción de daños a fin de solucionar conflictos directos con las convenciones ya firmadas. Aunque los países parte de la Comisión se opusieron, ello nuevamente fomentó el debate a nivel regional, particularmente en América Latina. Prueba de ello fue la controversial creación de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia encabezada por los ex-presidentes César Gaviria de Colombia, Ernesto Zedillo de México y Fernando Enrique Cardoso de Brasil, promoviendo la discriminación -no legalización- del uso de la mariguana.

En el marco de esa misma revisión de 2008, la Comisión impulsó una reunión de alto nivel llevada a cabo en Marzo de 2009 en Viena. Ahí, Evo Morales, presidente de Bolivia, ofreció un discurso que llamó la atención de los medios de comunicación internacionales y contribuyó

a mediatizar el debate, pues masticó frente al pleno una hoja de coca mientras pedía eliminar de la lista de fiscalización la planta y por consecuencia la hoja, y generar estudios científicos sobre ciertas drogas, sus usos y sus posibles impactos en la salud, a la par de respetar los usos, costumbres y tradiciones de los distintos pueblos alrededor del mundo.

A partir de estas acciones, también se promovió a mucha mayor escala el debate sobre la *normatividad y regulación* de las drogas. Es decir, más allá de incidir en las listas de control de narcóticos o las resoluciones adoptadas por la Comisión, varios grupos organizados decidieron abrir el debate sobre la modificación de las reglas actuales a nivel local y/o nacional. Entonces, aunque la comunidad internacional continúa reafirmando a través del sistema de Naciones Unidas su enfoque prohibicionista, los últimos dos decenios han visto el fortalecimiento de grupos políticos y de la sociedad civil, incluyendo productores y consumidores, que han propuesto alternativas a la política de drogas generalizada en el mundo.

Si bien los resultados de la reunión de la Comisión en 2009 planteados por los países parte definieron mantener la estrategia de fiscalización internacional para el periodo 2008-2018, hasta la nueva reunión de alto nivel de la Comisión, el debate a nivel local se encuentra activo y polemizado. Así se observó en Estados Unidos durante los últimos meses del 2010, y por consecuencia, en el debate nacional sobre drogas de México.

California y sus propuestas legislativas

En 1937 Estados Unidos aprobó una Ley de Impuesto sobre la mariguana que prohibía el uso recreativo y medicinal del cannabis.⁴ Ello se confirmó con la ratificación por parte del gobierno de la Convención Única de la ONU en 1961, cuyo Artículo 28 pide a los países parte adoptar “las medidas que sean necesarias para prevenir el uso indebido y el tráfico ilícito de las hojas de la planta de cannabis.”⁵

Sin embargo, desde la década de 1970 el movimiento cannábico en Estados Unidos se reforzó y comenzó a proponer alejarse del enfoque prohibicionista. A través de numerosos informes de comisiones independientes, se inició a documentar la inocuidad relativa de la droga y recomendar la eliminación de las sanciones penales para los delitos relacionados con el consumo.⁶ Este trabajo ha impactado de forma directa en la opinión pública, pues a lo largo de los años el apoyo hacia la reforma de uso de cannabis como recurso médico ha crecido considerablemente.

Los responsables políticos en Estados Unidos se ven hoy obligados a estudiar la forma de regular las drogas y actuar en consecuencia con la opinión pública de la localidad, tal como se hizo históricamente antes de la imposición de normas internacionales. Así sucedió, por ejemplo, con los votantes de California en

1996 cuando aprobaron la Proposición 215 mejor conocida como *‘Ley de Uso Compasivo’*. A través de ella, pacientes enfermos y moribundos podrían acceder legalmente el uso de mariguana con fines medicinales. A partir de ello, varios estados en el país comenzaron a proponer y votar propuestas similares, aunado al establecimiento de lugares regulados para la compra-venta de la droga con el fin antes mencionado. A esta iniciativa le han seguido otros 13 estados que han aprobado legislaciones similares.

Es justamente en este contexto que se presenta la Propuesta 19 en California. Esta iniciativa también conocida como *‘Ley para regular, controlar y tasar el cannabis’* fue votada el 2 de noviembre de 2010 y de haber sido aprobada, hubiese legalizado diversas actividades relacionadas con la mariguana, como permitir a los gobiernos locales regular, imponer y cobrar honorarios o impuestos relacionados con el cannabis y autorizar varias sanciones penales y civiles⁷. Aunque la propuesta fue derrotada en última instancia, con el 54% de los votantes rechazando y el 46% aprobando,⁸ lo más importante fue la forma en la que el diálogo público sobre la mariguana se transformó a partir de la presencia de la boleta en la casilla.

En el caso de California, a partir de la iniciativa de la Propuesta 19, el Gobernador Schwarzenegger implementó una nueva ley que reduce la penalidad por la posesión de mariguana de la de un delito menor a la de una infracción que no merece arresto, como lo sería una de tránsito. Esto no es una minucia si se considera que el estado pasó de 20 mil arrestos por

4. Aunque técnicamente se podía usar con fines medicinales, la legislación lo hacía bastante complicado en la práctica.

5. Organización de las Naciones Unidas. (1961). “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes”.

6. Morgan, John, P. Zimmer, Lynn. (1997) “*Marijuana Myths, Marijuana Facts: A Review of the Scientific Evidence*”. The Lindesmith Center. Nueva York.

7. Legislative Analyst’s Office. (2009) “*State of California Initiative analysis*”. Lao.ca.gov.

8. Oficina del Secretario de Estado. (2010). “*California Secretary of State: Results for Proposition 19*”.

posesión de marihuana en 1990 a 61 mil el año pasado⁹. En ese sentido, el debate político en California con respecto al tema del cannabis se ha convertido en uno serio con interlocutores válidos. Como lo dice Ethan Nadelmann, uno de los activistas más importantes de Estados Unidos en la materia, La Proposición 19 “elevó y legitimó el discurso público respecto de la marihuana.”¹⁰

Además, la atención puesta por la prensa en el tema tanto en California como en el resto de Estados Unidos y el extranjero fue impresionante. La ojos de la comunidad internacional, en particular de América Latina, se postraron fijamente en California durante la noche de la elección. El hecho mismo de que los presidentes Juan Manuel Santos de Colombia y Felipe Calderón de México criticaran públicamente la propuesta, coadyuvó a que la prensa debatiera ampliamente el tema. Así, y aún más importante, el debate se transformó de sobre si legalizar o no, a cuál sería la estrategia correcta para hacerlo.

En el caso particular de México, por ejemplo, titulares a favor o debatiendo la forma, introducían pensamientos y artículos públicos de académicos, políticos y figuras de la opinión pública de todo el espectro ideológico-político durante varias semanas consecutivas. A medida que el momento de la votación se acercaba, más se calentó el debate sobre los posibles impactos de la aprobación de la propuesta en California en los grupos de crimen organizado mexicanos, en la ola de violencia que sufre el país, en el mercado de las drogas, en la capacidad del sistema de salud, educación y de seguridad de

México. De nuevo, el consenso de todos los actores involucrados en el debate fue simple: México debe plantearse caminos por los cuales avanzar en lo que se refiere a las drogas pues el *status quo* no satisface a nadie. El cómo hacerlo es aún un tema sin conclusiones.

La legislación actual de México y sus pendientes

Históricamente, la estrategia en materia de política de drogas en México estuvo marcada únicamente por el combate a los grupos de tráfico de drogas desde una perspectiva de seguridad nacional. Desde esta perspectiva, el principal objetivo era la detención de los capos del narcotráfico y el aseguramiento de narcóticos. Todo ello, enmarcado en el contexto de la represiva política contra las drogas impuesta desde los Estados Unidos.

Sin embargo, el 28 de abril de 2009 el pleno del Senado aprobó un Decreto propuesto por el presidente Felipe Calderón mejor conocido como ‘*Ley de Narcomenudeo*’. Con 87 votos a favor y 10 abstenciones, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de los códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales.¹¹ Mediante esta ley, la administración de Calderón buscó establecer una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno para el combate al narcotráfico, precisando la

corresponsabilidad del Gobierno Federal y los gobiernos locales en materia de prevención, sanción e investigación. De esta manera, la posesión de drogas dejó de ser considerada únicamente como un delito federal, delegando ciertas responsabilidades a las diferentes autoridades tanto estatales, municipales y federales.

La Ley representa en su conjunto un avance en materia de política de drogas, a pesar de las grandes deficiencias con las que fue aprobada. Lo más significativo de la nueva Ley de Narcomenudeo, es que establece una diferencia clara entre un usuario, un farmacodependiente, un narcomenudista y un narcotraficante. Ello, por su parte, plantea la posibilidad de que en un futuro se pueda dar un mayor debate sobre la despenalización de ciertas drogas a partir de una nueva relación que se pudiese generar entre los usuarios de drogas, las autoridades y la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, es importante destacar también la inclusión que hace

la Ley en materia de reducción del daño como política de Estado, garantizando así recursos para la aplicación de dichas políticas. Aunado a esto, permite *de facto* el uso de ciertas drogas por pueblos indígenas de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas de 2007. Sin embargo, son muchas las interrogantes abiertas que deja la nueva legislación y demasiados los retos que plantea para su efectiva implementación.

La Ley, por ejemplo, carece de una perspectiva que ataque el problema de las adicciones por el lado de la demanda. La nueva legislación contempla únicamente acciones para combatir la oferta, estrategia que, como hemos visto anteriormente, ha fallado históricamente en todos aquellos lugares donde ha sido aplicada. Ejemplos como el de Holanda y Portugal han probado ser más efectivos cuando la legislación contempla una perspectiva para reducir la demanda y controlar el uso de sustancias, así como la inclusión de prácticas de reducción de daños.¹²

Tabla 1.
Cantidades máximas de portación de drogas según la legislación en vigor

Cantidades permitidas	Tipo de Drogas
5 gr	Marihuana
2 gr	Opio
500 mg	Cocaína
50 mg	Heroína
40 mg	MDA, MDMA (metilendioxiánfetamina)
0.015 mg	LSD

Las cantidades presentadas en esta tabla corresponden a las indicadas por el 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, aprobado en el año 2009.

12. Barra, Aram y Sánchez, Lisa. (2010). “Recomendaciones de jóvenes para una política de prevención de adicciones”. Espolea. México

9. Nadelmann, Ethan. (5.11.2010). “Legalizar la marihuana: cuestión de tiempo”. La Jornada. México.

10. *Ídem*.

11. Ramos, Jorge y Gómez, Ricardo. (2.10.2008). “Envía Calderón a Senado reforma contra narcomenudeo”. El Universal. México.

El debate mexicano sobre marihuana a media guerra fallida

Es en el marco de todo lo anterior que se abre el debate en México con respecto a la legalización del cannabis y la regulación de otras drogas. Los actores que participan activamente en el debate, como hemos visto anteriormente, son muchos y provienen de todo el espectro ideológico-político. En total, son siete las iniciativas que han sido presentadas ante el poder legislativo con respecto a la marihuana. Tres de ellas están en la Cámara de Diputados, una en el Senado, dos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otra en el Congreso del estado de México. De ellas, tres plantean la legalización de la producción, comercialización y consumo; dos más piden la legalización de la planta para uso médico y una propone la legalización sólo de su producción para que se desarrolle en el país una industria de cáñamo industrial -la fibra que se obtiene de la planta de cannabis.

Sin embargo, las propuestas al respecto se pueden resumir de forma general en al menos cuatro: 1) la despenalización y discriminación; 2) la regulación para uso medicinal y de investigación; 3) la legalización para uso recreativo, y 4) el uso industrial y para exportación.

1) La despenalización y discriminación

Propuesta promovida por varios grupos de la sociedad civil y por el expresidente Ernesto Zedillo a través de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, que plantea que “el problema de la droga debe ser contemplado, sobre todo, como una cuestión de salud pública y menos como una cuestión policial.”¹³ En este sentido, las recomendaciones de este grupo de figuras públicas apuntan a modificar las políticas nacionales y locales con el objetivo de despenalizar la portación y el consumo y reorientar los presupuestos de la criminalización y persecución de personas encarceladas o procesadas por esa vía a programas y campañas de prevención, de reducción de daños y de tratamiento.

En el caso de México, esta propuesta viene particularmente oportuna para las modificaciones hechas a partir de la Ley de Narcomenudeo de 2009. Como hemos analizado más arriba, la Ley presenta con una tabla de portaciones máximas de cada droga y con ello, genera las figuras del usuario y el adicto a las drogas. Sin embargo, la Ley no acepta ni autoriza el consumo de las drogas estipuladas en la tabla de portación. En otras palabras, la legislación permite llevarlas consigo pero no permite ni su compra-venta ni su consumo.

En lo que se refiere al tratamiento, la Ley establece que cuando un policía incaute a un portador de droga por debajo de los límites establecidos por la tabla, éste le deberá llevar ante un juez de un ministerio público, quien evaluará si el individuo presenta un problema de adicción. En caso

de que no presente patrones o indicios de consumo problemático, se le dará un simple aviso y se procederá a generar un archivo. En caso de que se juzgue que tiene un uso problemático o de que sea la tercera ocasión que el mismo individuo es sorprendido y juzgado, el ministerio público dará la posibilidad de acceder a tratamiento voluntario si el acusado no desea que se proceda con el proceso penal.

La propuesta de despenalización y discriminación, por tanto, sugiere que en lugar de indicar como política de Estado que las policías busquen activa y continuamente al usuario de drogas, le presenten ante un juez del ministerio público y se cargue el trabajo del sistema judicial, los recursos financieros de dirijan a esfuerzos de prevención, educación y tratamiento de adicciones por el sistema de salud público.

2) La regulación para uso medicinal y de investigación

La propuesta la hace una iniciativa de ley presentada el 6 de Marzo de 2008 durante la LX legislatura por la ex-diputada federal del partido Alternativa Socialdemócrata, Elsa Conde. En ella se propone que enfermos que requieran de las propiedades terapéuticas de la planta de la cannabis puedan tener un acceso seguro y legal a ella, bajo un esquema de supervisión médica profesional. Ello, en el marco de las convenciones internacionales analizadas más arriba, explicado por el derecho de las personas a tener acceso a medicinas esenciales.

La iniciativa, por tanto, pretendía ampliar y garantizar la posibilidad de

llevar a cabo investigaciones médicas y científicas de carácter formal sobre las propiedades de la planta. En palabras de la exlegisladora misma, ello permitiría aprovechar “cualidades terapéuticas [que] han sido aprovechadas en otros países durante ocho mil años.”¹⁴ Al igual que en Estados Unidos, la propuesta pretendía contribuir a tratamientos de padecimientos como el glaucoma, los desórdenes alimenticios y del sistema central, así como afecciones reumatológicas, y especialmente para paliar los efectos secundarios en pacientes sujetos a quimioterapias. Es decir, observar la despenalización del uso de la marihuana como una herramienta con fines médicos y científicos.

Esta iniciativa pretendía modificar el Artículo 237 de la Ley General de Salud, el cual establece la prohibición absoluta para el uso de algunos estupefacientes. De esta manera, se quitaría a la cannabis de la prohibición absoluta y se permitiría su uso para fines médicos y científicos, reconociendo el valor terapéutico del tetrahidrocannabinos -sustancia activa de la planta de la cannabis- y se definiría a la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) como la autoridad encargada de fiscalizar el uso médico y científico de la planta.

La comisión de salud de dicha legislatura rechazó su discusión en el pleno de la Cámara de Diputados, por lo que la iniciativa tal cual se presentó, sólo podría regresar a discusión si la comisión de justicia de la cámara deseará revivirla con dicho objetivo.

13. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009). “Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma”.

14. El Universal. (03.05.2008). “Propone Alternativa despenalizar el uso de la marihuana”. México.

3) La legalización para uso recreativo

Durante la LX Legislatura, el 27 de noviembre de 2007, Elsa Conde presentó la primera de las después conocidas como *Iniciativas Conde* (pues también ahí se incluye la iniciativa para uso medicinal y de investigación y la de uso industrial de la cannabis). En la propuesta se pide que el uso recreativo de la marihuana no sea penado con cárcel, sustituyendo la sanción para los consumidores por un programa de educación e información. De igual forma, se propone eliminar la etiqueta de farmacodependiente.

En general esta es una de las propuestas menos exploradas en México y que, definitivamente, se encuentra más lejana de la discusión y de las reformas legislativas. México debería, en todo caso, buscar primero la legalización de cannabis con fines terapéuticos. Después, con base en las experiencias en esa materia, durante un periodo, se podría entonces proceder a debatir de forma más certera y sería la posibilidad de legalizar el uso de la marihuana con fines recreativos.

Sin embargo, es importante mantener como base del debate que según la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, la última encuesta oficial publicada en la materia en México, la marihuana es la droga ilegal más usada. La prevalencia de uso en personas entre 12 y 65 años asciende a 4.2 por ciento. Además, la Encuesta revela que en sólo seis años (desde la última encuesta realizada), el número de personas que presentan adicción a drogas ilegales creció en 50

por ciento, y las personas que alguna vez las han usado en un 30 por ciento. En el caso particular de la marihuana, las tasas detectadas en el consumo se dispararon de 1.1. a 3.3. por ciento en mujeres y de 4.5 a 8.3 por ciento en hombres.¹⁵

Entonces, el argumento basado en la idea de que la legislación actual no provee las herramientas necesarias para poder prevenir eficientemente el uso de drogas, en particular de la marihuana, es aún válido. La iniciativa de ley propuesta en 2007 ante la comisión de justicia de la Cámara de Diputados, que se cita más arriba y es la primera en el país, es válida en tanto que ayuda a ubicar correctamente el tipo de inversión desde una perspectiva de salud que sería costo-efectiva dado el contexto actual revelado por cifras oficiales del gobierno. Actualmente, esta iniciativa de ley se encuentra congelada en la comisión de justicia de la Cámara de Diputados.

4) El uso industrial y para exportación

Una de las leyes que también hoy se encuentran congeladas propone la legalización sólo de producción de marihuana para que se desarrolle en el país una industria de cáñamo industrial. La propuesta hecha en la materia forma parte de las *Iniciativas Conde* y fue presentada el 4 de septiembre de 2008 por medio de la comisión de economía de la Cámara de Diputados. En ella, se propone concretamente la legalización de la producción de cáñamo para generar una nueva industria que aproveche el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Dado que dicho tratado incluye el rubro, se podría importar y exportar el cáñamo en productos como hilo, fibras, papel y tela.

Si bien la iniciativa nunca fue debatida, recientemente el senador René Arce volvió a abrir el debate ante los medios de comunicación, la sociedad civil y la academia. Además, el 9 de octubre de 2008 propuso la despenalización de la marihuana ante la Cámara de Senadores al asegurar que su plantación podría salvar al campo mexicano, y “se convertirá en palanca de desarrollo del país, al generar impuestos al gobierno y desarrollo en la industria”.¹⁶

Según el político, México podría vender marihuana a Estados Unidos aprovechando el hecho que en ese país se permite su uso con fines médicos en algunos estados. Así, propone regular todas las actividades relacionadas con la marihuana y productos derivados, estableciendo

las bases para su cultivo, producción, etiquetado, empaquetado, promoción de la salud, publicidad y difusión, distribución, venta, consumo y uso.¹⁷ Además, el senador propone que el Estado tendrá el control del cultivo, producción, distribución, venta, consumo y uso de la marihuana y todos sus derivados, al tiempo que desarrollará una atención integral para todas las problemáticas de salud pública que de ello se deriven, incluyendo el registro de usuarios y consumidores del estupefaciente.

Aunque la iniciativa llega muy oportuna al contexto del debate actual, hasta ahora no se ha tomado para la discusión y las probabilidades de que suceda son pocas en particular en tiempo pre-electorales. Así, la propuesta fue enviada a las comisiones de justicia, salud y seguridad pública quienes a su vez la turnaron a la comisión de estudios legislativos de la Cámara de Senadores.

Tabla 2. Propuestas con respecto a la legalización de la marihuana en México hasta Diciembre de 2010

Tipo de legalización	Iniciativas legislativas presentadas hasta Diciembre 2010	Estado actual de la propuesta	Comentarios
Despenalización y descriminalización	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ley de Narcomenudeo</i>, genera una tabla de cantidades máximas de portación. (presentada el 28 de abril de 2009 por Felipe Calderón). - Iniciativa de ley que prevé la creación de un Centro para atención de adicciones del DF (presentada el 12 de febrero de 2008 por Dip. Jorge Carlos Díaz Cuervo y Dip. Enrique Pérez Correa del PSD). - Iniciativa de ley que elimina al cannabis del Art 237 de la Ley General de Salud (presentada el 14 de octubre de 2008 por el Dip. Víctor Hugo Círigo Vásquez del PRD). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley vigente desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009. - Presentado a las comisiones unidas de salud y asistencia social y de administración pública local - Presentado a las comisiones unidas de salud y administración y procuración de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - La legislación no despenaliza el consumo o la compra-venta por lo que sigue existiendo un vacío en esa materia.

15. Consejo Nacional Contra las Adicciones, CONADIC. (2009). “Encuesta Nacional de Adicciones 2008”. Secretaría de Salud. México.

16. Terra. (16.08.2010). “La marihuana salvará al campo mexicano, senador René Arce”. México

17. Arce, René. Discurso pronunciado el 05.11.2008. “¿Por qué legalizar la marihuana?”. Senado de la República, México.

Tipo de legalización	Iniciativas legislativas presentadas hasta Diciembre 2010	Estado actual de la propuesta	Comentarios
Regulación para uso medicinal y de investigación	- Iniciativa de ley que reconoce el valor terapéutico del cannabis y sus derivados (presentada el 30 de abril de 2008 por Dip. Elsa Conde de Alternativa Socialdemócrata).	- Rechazada para discusión por la comisión de salud de la Cámara de Diputados, LX legislatura.	- Podría ser revivida para discusión por la comisión de justicia.
Legalización para uso recreativo	- Iniciativa de ley que reconoce el uso industrial, médico, ritual y lúdico del cannabis (presentada el 27 de noviembre de 2007 por Dip. Elsa Conde, de Alternativa Socialdemócrata).	- Congelada en la comisión de salud de la Cámara de Diputados, LX legislatura.	- Se podría descongelar para discusión si existe el interés de la comisión de salud para hacerlo.
Uso industrial y para exportación	- Iniciativa de ley que propone el uso industrial del cáñamo (presentada el 4 de septiembre de 2008 por Dip. Elsa Conde, de Alternativa Socialdemócrata). - Iniciativa de ley que propone legalizar las actividades relacionadas con la marihuana y sus productos derivados (presentada el 11 de junio de 2008 por Sen. Recé Arce del PRD)	- Congelada en la comisión de economía de la Cámara de Diputados, LX legislatura. - Congelada en las comisiones unidas de justicia, salud y estudios legislativos, segunda.	- Se podría descongelar para discusión si existe el interés de la comisión de economía para hacerlo. - El cuarto resolutivo, relativo a los impuestos generales de importación y exportación se remitió a la Cámara de Diputados

Conclusiones: los límites del debate

Si bien existen varias iniciativas legislativas, como vimos anteriormente, que se propusieron durante el último decenio tanto en la Asamblea del Distrito Federal como en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, muchas de ellas quedaron congeladas por falta de interés político de los foros que las deberían debatir. Sin embargo, a partir del análisis que se ha dado durante el último par de años sobre la política actual de drogas y dada la alza en la violencia a lo largo y ancho del país producto del inicio de la

guerra frontal contra las drogas de Felipe Calderón, la opinión pública tiende a la conclusión de que la estrategia actual no es costo-efectiva ni funcional.

Como se ha dicho antes, existe una continua deslegitimación de la instituciones del Estado para responder al contexto, que es evidenciado a partir del número de muertes ocasionadas por la guerra; la alza en las violaciones de derechos humanos por parte del sistema judicial y, una creciente en el uso de drogas legales e ilegales, así como de

casos de uso problemático o adicción. Por ello, los sectores progresistas de la política mexicana deben retomar el trabajo efectuado en materia de política de drogas y normativización de las mismas. En ese sentido, las iniciativas de ley que se mantienen congeladas en ambas Cámaras pueden ser una buena base para retomar el debate dentro de las mismas.

Aún más, como hemos revisado más arriba, la discusión tanto en Estados Unidos, como en el resto de América Latina y a nivel internacional, funge como un contexto favorable a partir del cual, al menos, comenzar por despenalizar el debate sobre las drogas en México. El país no puede continuar evadiendo la clara realidad actual al respecto y por ello, un debate sobre los distintos caminos que existen en la materia es esencial. Con este ideal, el debate estadounidense ha coadyuvado a generar evidencia sólida y creciente de que la legalización de la marihuana es un tema que preocupa a muchos, en particular a las nuevas generaciones. También ha proveído con la atención de los medios masivos de comunicación, que a su vez han ofrecido un espacio a partir del cual incidir en la opinión pública y la percepción de la sociedad hacia el tema.

Ejemplo de esto es el número de Nexos del pasado octubre de 2010, titulado 'Legalizar las drogas' que pronuncia la opinión de varios académicos respetables y conocidos, claramente, por la legalización de las drogas, "[...] en el espíritu de regulación y despenalización que es, creemos, el curso

civilizatorio en que ha de desembocar el debate mundial sobre el tema".¹⁸ Con ello, ofrecen al debate público la posibilidad de que el gobierno adquiera ingresos vía impuestos por legalizar la marihuana como un producto que ofrezca al usuario información sobre sus ingredientes activos (la proporción de THC). Así, crear la normatividad necesaria para generar un mercado legal que inhiba la existencia de productos químicos dañinos durante la elaboración; distinguir entre marihuana ingerida y fumada y, restringir o prohibir su publicidad.¹⁹

La edición de Nexos, basada en el Mapa para la Regulación (*"Blueprint for Regulation"*) de la Transform Drug Policy Foundation, propone además esquemas para la legalización de la cocaína, los opiáceos como heroína y morfina y las metanfetaminas. El siguiente cuadro resume las propuestas hechas por ambas instituciones, más algunas consideraciones propias para cada una de estas drogas (tabla en la siguiente página):

18. Editorial. (Octubre, 2010). "Por la legalización de las drogas". Nexos. México.

19. Informe Especial. (Octubre, 2010). "V. Legalizar: Droga por droga". Nexos. México

Tabla 3.
Esquemas de regulación de la cocaína, los opiáceos y las metanfetaminas en México

	Cocaína	Opiáceos	Metanfetaminas
Puntos de venta	Farmacias	Centros de salud controlados u hospitales	Farmacias
Quién puede consumir	Cualquier adulto que demuestre comprender las implicaciones y riesgos del consumo.	Cualquier adulto que demuestre comprender las implicaciones y riesgos del consumo, pacientes terminales con agonías irremisiblemente dolorosas (morfina).	Cualquier adulto que demuestre comprender las implicaciones y riesgos del consumo.
Restricciones	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de licencias negativas. Cualquier adulto puede adquirir una licencia pero esta se retirará si se incurre en uso problemático, se consume en lugares públicos o daña a terceros. - Esquema de venta con límites de consumo por usuario. - La producción debe estar en manos del Estado o de un intermediario designado por las autoridades sanitarias. - La autoridad debe exigir 100% de pureza e ingredientes no dañinos para diluirla. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso seguro y controlado únicamente bajo supervisión médica (heroína). - Consumo únicamente con receta médica o mediante licencia de consumo controlada (heroína). - Venta únicamente de forma diferida para controlar el consumo en un dado periodo (heroína y sintéticos). - Producción y venta bajo estricto control estatal (como ya sucede con el 50% de la producción global por el mercado farmacéutico). - Consumo de opiáceos menos riesgosos y dañinos, como opio fumado, pueden entrar en esquemas menos restrictivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Venta con receta para variantes más potentes y sin receta para variantes más débiles. - Prohibida su venta a personas bajo la influencia de alcohol. - Producción bajo estricto control estatal. - Venta requiere información y controles de calidad. - Éxtasis requiere mayores estudios científicos antes de poder determinar restricciones.

Aunque en términos generales existen ideas sobre cómo proceder con las drogas más populares o consumidas, debemos recordar que el debate público es relativamente nuevo y que por tanto, hace falta seguirlo alimentando. En ese sentido, los partidos políticos, la sociedad civil y la academia deben continuar analizando y discutiendo cuáles son los próximos pasos en la materia. De esta manera, analizar las distintas propuestas que actualmente existen y quizás pensar en varias más que ayuden a responder al contexto social. Todo

ello mientras se mantiene en la mira los posibles impactos económicos y culturales de la sociedad en cuestión.

Tan relevante e importante como lo anterior es que el Estado defina apoyar la investigación al respecto de las drogas, su uso y sus posibles impactos en la salud con miras a la distribución científica, pero también para la integración en la educación formal e informal. Así, alimentar también los esfuerzos y estrategias locales y nacionales para la prevención de adicciones, la reducción de daños y el tratamiento.

De esta manera, combatiendo la discriminación y estigma asociados al uso de drogas y manteniendo siempre en cuenta que las drogas son una realidad ineludible el día de hoy y que por encima del dogma y la moral se debe promover la información objetiva y científica para responder a las necesidades comunitarias y sociales.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Yautepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS. Diciembre 2010.

Después de la guerra perdida, ¿qué?
El debate de la legalización de las drogas en México
Aram Barra ISBN: 978-607-7833-12-3

ISBN: 978-607-7833-12-3



9 786077 833123