

Breve historia de la política cannábica en México y su actual contexto de agonía

Aldo Contró López

Actualmente las discusiones relacionadas al cannabis en México ocupan numerosos espacios en los medios de comunicación, la academia, las instituciones públicas y la sociedad civil. La hemerografía nacional contemporánea proyecta una apertura en el tema que hace una década era difícil de imaginar: iniciativas de ley, declaraciones de diversos actores del gobierno y la sociedad, regulaciones a favor del uso medicinal, entre muchas otras expresiones. Todos estos cambios que miran en la misma dirección tienen una génesis multifactorial explicable desde el abordaje histórico de la política sobre ésta planta, la droga ilegal más usada en México y el mundo.

Algunos antecedentes: El cannabis fue traído a tierras americanas a finales del siglo XV, con las primeras embarcaciones llegadas desde Europa. Su domesticación entre los grupos indígenas de la Mesoamérica colonial ocurrió prontamente: hay evidencias del siglo XVII de cultivo de cáñamo con la finalidad de fabricar textiles, uso que le daban los españoles que importaron tanto su semilla como productos industriales. La apropiación cultural que los indígenas hicieron de esta planta de origen los llevó a descubrir las propiedades medicinales y espirituales en la psicoactividad de sus flores, mismas que incorporaron a su milenario catálogo de plantas de uso vía combustión, es decir, fumadas.

La costumbre de fumar marihuana -como ya se encuentra referenciada desde el siglo XVIII-, fue traída a las ciudades por indígenas que migraron desde sus comunidades. Es común encontrar en notas periodísticas de la época que quienes la vendían eran mujeres hierberas indígenas en los mercados locales. Durante la guerra de revolución de 1910 el consumo era común entre los soldados, que se beneficiaban de sus efectos analgésicos y relajantes. Tras el triunfo de la revolución, el uso de marihuana se relacionaba con los grupos más marginados de la sociedad: indígenas, soldados y presos. Es en este contexto que en 1920 el entonces presidente Álvaro Obregón prohíbe su cultivo y comercio en todo el territorio nacional.

Cabe señalar que los argumentos ofrecidos por el Estado para implementar esta prohibición fueron de corte eugenésico, lo que queda demostrado con el título de la norma: *“Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados con el fin de degenerar la raza”*. La asociación del uso de la planta con los grupos estigmatizados de la sociedad llevó al gobierno Obregonista a considerar que “degeneraba a la raza”. La prohibición cannábica mexicana es además una de las más antiguas del mundo; antecede por 17 años a la de Estados Unidos -uno de los principales rectores históricos del sistema global de fiscalización- y por 41 a la primera de las tres convenciones internacionales de la ONU en materia de drogas.

El decreto, que también establecía controles para la producción de opio y el mercado de drogas heroicas¹, no consiguió sus objetivos; la marihuana seguía presente y cada vez con mayor fuerza. La respuesta del gobierno federal en 1940, a cargo Lázaro Cárdenas, fue abordar el fenómeno del

¹ Se llamaba drogas heroicas a tres sustancias: morfina, heroína y cocaína.

consumo desde un enfoque de salud; siguiendo las propuestas del Doctor Leopoldo Salazar Viniegra², publicó el Reglamento Federal de Toxicomanías, que establecía la posibilidad de que los médicos autorizados prescribieran drogas a las personas diagnosticadas como toxicómanas. Esta medida buscaba incorporar al sistema de salud a los usuarios por un lado, y por el otro quitar al crimen el monopolio del mercado de drogas para dárselo al Estado.

El reglamento del gobierno cardenista fue una forma innovadora de abordar el consumo -en años recientes varios gobiernos han optado por implementar modelos similares, conocidos actualmente como modelos de reducción de daños³-. Sin embargo su aplicación no duró ni siquiera un año, pues las presiones del gobierno estadounidense, en manos de su histórico zar antidrogas, Harry J. Anslinger, resultaron efectivas y el nuevo modelo fue abandonado para regresar al enfoque punitivo. En 1961 México firmaría la Convención Única de Estupefacientes, tratado con el que nace el actual sistema internacional de control de drogas de la ONU, que termina de definirse con dos tratados más, los de 1971 y 1988.

El consenso internacional a favor del paradigma de la prohibición hizo de éste, un modelo incuestionable durante décadas en gran parte del mundo. Fue hasta que sus consecuencias alcanzaron puntos críticos en materia de seguridad, salud y derechos humanos en distintas regiones, que el modelo comenzó a cuestionarse y surgieron las primeras propuestas de redirección. En México, el primer intento legislativo sucedió en el 2007, a cargo de la entonces Diputada Federal, Elsa Conde, quien propuso regulaciones para los usos personales, medicinales e industriales de la planta. La iniciativa no tuvo éxito, sin embargo fue solamente la primera de muchas que vendrían posteriormente.

En 2009, en un contexto de violencia creciente -resultado de la estrategia de seguridad del entonces presidente Felipe Calderón-, el Congreso de la Unión aprobó una reforma con la que se pretendía reconocer la figura del usuario y distinguirla del vendedor, para lo cual se establecieron umbrales de posesión de distintas drogas ilegales, por debajo de los cuales una persona sería considerada usuaria. Por encima del umbral: vendedora, perseguido por el fuero común. Por encima mil veces del umbral, el delito pasa a ser competencia federal. El problema con la reforma fue que dejó los umbrales de posesión más bajos del mundo⁴, ocasionando que con facilidad jueces y ministerios públicos confundan a usuarios con vendedores.

La reforma del 2009, conocida como Ley Narcomenudeo, desató un debate de proporciones nacionales en relación a la necesidad de reformar de manera sustantiva las políticas de drogas. Así, a partir de este periodo se conformaron algunas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a

² Leopoldo Salazar fue un destacado médico que realizó estudios cuyos resultados rompían el paradigma según el cual los usuarios de marihuana eran personas peligrosas. En este sentido, promovió la desestigmatización de sus usuarios.

³ Se conoce como reducción de daños a los modelos que incorporan estrategias dirigidas a disminuir los riesgos y daños físicos, psicológicos y sociales asociados al consumo. Se trata de modelos alternativos al hegemónico que contempla la abstinencia absoluta como la única posibilidad.

⁴ 5 gramos para el caso de cannabis, cuando la media internacional es de 28.

impulsar políticas alternativas a las punitivas⁵. Otras organizaciones ya constituidas en México, principalmente dedicadas a temas de seguridad⁶, se sumaron a las voces que exigían un cambio en la dirección marcada por las políticas establecidas. El papel de la sociedad civil se volvió fundamental para el creciente impulso reformista, avivado por la incontenible espiral de violencia que forzaba al replanteamiento de nuevos abordajes para el problema de inseguridad.

Desde entonces, los esfuerzos a favor de la regulación cannábica en México han devenido como bola de nieve. Cada año ha sido mayor la cantidad de iniciativas introducidas en el Congreso de la Unión y en algunos locales –la Ciudad de México, Morelos y Jalisco han planteado la posibilidad de legislar en la materia. Sin embargo, a pesar de las evidencias sobre las fatídicas consecuencias de las políticas de drogas y los múltiples esfuerzos para reformarlas, los alcances logrados no tocaron terrenos legales durante varios años. Los primeros golpes concretos que se conectaron a la prohibición llegaron en el 2015, y no a través de iniciativas legislativas, sino del poder judicial.

En agosto del 2015 ocurrió un hecho histórico para los anales cannábicos de México: un juez otorgó un amparo a Graciela Elizalde, de entonces ocho años de edad y diagnosticada con *Lennox Gastault*, para que pudiera importar un extracto concentrado del cannabinoide CBD, un poderoso anticonvulsivo no psicoactivo que permitió a Grace y su familia tener un cambio sustancial de vida, pues pasó de sufrir cientos de ataques epilépticos al día a tener menos de una decena semanalmente. El caso de Grace, la primera usuaria legal de cannabis medicinal en la historia de México, fue paradigmático y desató una discusión sobre los usos medicinales que ofrece la planta; más amparos en el mismo sentido se otorgaron como cascada los siguientes años.

Otro evento histórico sucedió el 4 de noviembre del mismo año: la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) otorgó un amparo a cuatro personas constituidas legalmente con el nombre SMART. El amparo obedece a la interpretación de la corte según la cual la prohibición administrativa sobre los actos relacionados al consumo –cultivar, poseer, transportar, etc- son inconstitucionales en tanto que impiden acceder al derecho al libre desarrollo de la personalidad, protegido por el artículo primero de la Constitución. Los cuatro amparados tienen desde entonces la posibilidad de cultivar cannabis con fines de uso personal. Esta interpretación constitucional provocó que las solicitudes de amparo en el mismo sentido llegaran en desbandada.

La respuesta de los poderes Ejecutivo y Legislativo fue organizar, cada poder de forma separada, audiencias públicas con especialistas, actores de gobierno y la sociedad civil. En aquel contexto, se celebró la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) sobre drogas, en abril del 2016, sesión especial convocada por los gobiernos de México, Colombia y Guatemala. El entonces presidente Enrique Peña fungió como anfitrión con un discurso poderoso a favor de la reforma. Al regresar de Nueva York, presentó ante el Senado una iniciativa de ley que buscaba regular los usos medicinales, la investigación científica y en lo relacionado al uso personal planteaba la despenalización de la posesión y elevar su umbral de 5 a 28 gramos.

⁵ Entre ellas el Colectivo por una Política Integral Hacia las Drogas AC y Espolea AC

⁶ Entre ellas, México Unido Contra la Delincuencia.

La legislación sobre la iniciativa del presidente Peña fue menos entusiasta que el documento presentado. En el Senado las discusiones dejaron en último lugar al tema cannábico y tras su discusión erradicaron del dictamen final los aspectos relacionados al uso personal, que eran los más revolucionarios de la iniciativa, al contemplar la descriminalización de los usuarios mediante la despenalización de la posesión. Así, el dictamen enviado a la cámara baja resultó una versión descafeinada de la propuesta presidencial. Meses más tarde los Diputados aprobaron el dictamen turnado desde el Senado, sin modificación alguna.

Cabe señalar que lo publicado en el Diario Oficial de la Federación, producto de la reforma emanada de la iniciativa de Peña, no cumple con los aspectos que quedaron pendientes con la interpretación de inconstitucionalidad hecha por la corte. Después de varios años de esfuerzos incesantes, lo que se obtuvo fue una reforma marginada a los aspectos medicinales e incluso limitada dentro de ellos, pues contempla exclusivamente la posibilidad de importar productos con menos de 1% de THC, el cannabinoide más común y prominente, además de ser uno de los que más propiedades medicinales posee. De esta manera, incluso los pacientes quedan excluidos del acceso a una gran cantidad de las posibilidades terapéuticas que ofrece la planta.

Con la reforma publicada, el Estado Mexicano sigue faltando a su tarea de garantizar la protección de los derechos de todos los mexicanos y no solamente de los amparados. Sin embargo la sociedad -con la mala experiencia acumulada en relación a la falta de voluntad política del Ejecutivo y Legislativo de avanzar en el tema-, ha seguido empujando a través de las vías del poder Judicial; el 30 de octubre del 2018 la primera sala de la SCJN otorgó el quinto amparo a favor del derecho al cultivo privado, con lo que se formó la jurisprudencia que obliga a todos los juzgados del país a amparar en el mismo sentido a cualquier persona adulta que así lo solicite.

El contexto actual es de incertidumbre. México estrena gobierno federal. Diversos protagonistas de esta nueva administración han mandado señales que apuntan en sentidos muy diversos sobre el tema cannabis, por lo que no es fácil realizar pronósticos desde donde estamos parados; mientras el presidente Andrés Manuel López ha declarado que la regulación va, pero después de atender de atender las causas del consumo y sólo si esto reduce la violencia, el Congreso de la Unión tiene en manos una iniciativa que plantea legalizar el cultivo, la posesión y el mercado, presentada por la hoy titular de gobernación, Olga Sánchez.

Lo que es un hecho, es que el Congreso tiene un plazo de 90 desde la publicación de la jurisprudencia para legislar en el sentido de los fallos de la corte. Queda esperar a que dicho periodo de tiempo se cumpla para saber si por fin el Estado Mexicano pone manos a la obra y crea las bases legales para permitir que todos los ciudadanos en el país puedan acceder a sus derechos relacionados con el uso del cannabis, y de paso adecuarse a la realidad hemisférica direccionada hacia la regulación, quitar de las manos del crimen organizado un mercado altamente lucrativo y en pleno crecimiento, y permitir el surgimiento de una poderosa industria que puede representar una oportunidad económica muy apreciable para el país.

Nota: Este texto fue originalmente presentado en el Foro Plantas Sagradas: usos y normas, que tuvo lugar en la Escuela Nacional de Antropología e Historia los días 21 y 22 de noviembre del 2018.

CONTRÓ LÓPEZ, A. Breve historia de la política cannábica en México y su actual contexto de agonía. Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Psicoactivos, NEIP, 2018. Disponible en: www.neip.info