

Los desafíos y opciones de regulación del cannabis en México y otros países

El control del cannabis tiene una historia más larga de la que normalmente se habla en México. Aunque se ha discutido mucho la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas en 1961¹ que prohibió el cannabis, el opio y la cocaína, México prohibió el cannabis mucho antes, debido a un debate interno y por presión del país vecino al norte. En 1912, México firmó la Convención del Haya, sin embargo no fue ratificada hasta 1925. Con esta ratificación, las personas que plantaban o vendían marihuana para usos medicinales, fueron vigiladas por sus vecinos² y podrían ser llevados a las autoridades. Hoy tenemos situaciones muy parecidas. Hay una histeria alrededor del cannabis aunque otros países están experimentando con alternativas que en algunos casos les permite estar en el marco de las Convenciones (marihuana médica) y en otros casos están fracturando el “consenso” internacional para proteger los derechos humanos de sus ciudadanos (Uruguay). Es claro que México ha pagado un saldo alto de la prohibición y debe estar al frente de este movimiento de reformar la política de drogas, buscando una política centrada en los derechos humanos, la salud y la reducción de daños. Exploraremos las distintas opciones y la ruta que podría funcionar para México.

El cannabis es la sustancia ilegal más consumida en el mundo³ y en la Ciudad de México, según cifras oficiales⁴ y de organizaciones de la sociedad civil⁵. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que más de 180 millones de personas en el mundo han usado cannabis, es decir, el 3.9% de la población entre 15 y 64 años.⁶ Comparadas con otras drogas ilegales, el cannabis tiene menor potencial de provocar daños y es considerado una planta con varios usos, incluyendo el uso medicinal, el uso industrial (en específico, el cáñamo) y el uso recreativo.

El control de drogas en general y en específico el cannabis se ha enfocado en dos amenazas, las drogas en sí mismas y las personas que cultivan, trafican y venden estas sustancias. Sin embargo, la lucha para el “control” de este mercado ha tenido fracasos inmensos. No obstante mencionar el fracaso en México, con más de 100,000 muertos,⁷ 26,000 desaparecidos y miles más desplazados⁸ desde el inicio del combate frontal contra el narcotráfico en 2006 con el entonces presidente Calderón. Además de los daños significativos en México, la ONU ha reconocido que la prohibición de las drogas ha tenido consecuencias no deseadas, incluyendo:

- La creación de un mercado negro donde el Estado no participa en la producción, venta o distribución;
- Un aumento en “law enforcement” y métodos punitivos de aplicar la ley que requiere más recursos de los que tiene los Estados (desplazamiento de una política);
- El desplazamiento geográfico o el efecto globo que es cuando la producción de alguna sustancia baja en un lugar, sube en otro lugar para compensar y satisfacer la demanda como sucedió en la

¹ United Nations, Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 https://www.incb.org/.../convention_1961_es.pdf

² Stefanoni, S. (2014) La Prohibición de la marihuana en México, 1920-1940 p. 125
<http://ri.uaq.mx/bitstream/123456789/638/1/RI000251.pdf>

³ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2013 World Drug Report. <http://www.unodc.org/wdr/>

⁴ Comisión Nacional contra las Adicciones. (2011) Encuesta Nacional de Adicciones
http://www.conadic.salud.gob.mx/interior/ena_.html

⁵ Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas. (2012) Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la Ciudad de México. <http://www.cupihd.org/portal/publicaciones/publicaciones-cupihd/los-usuarios-responden/>

⁶ UNODC. 2013 World Drug Report. <http://www.unodc.org/wdr/>

⁷ Steinberg, Nik. “Vanished: The disappeared of Mexico’s Drug War”. Human Rights Watch. New York, 2013. Disponible en <http://www.hrw.org/news/2014/01/08/vanished-disappeared-mexicos-drug-war>

⁸ Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, disponible en

región Andina cuando Colombia bajo la producción de hoja de coca y aumento en el Perú y Bolivia;

- El desplazamiento de sustancias sucede cuando se reduce la oferta de una sustancia, los proveedores y usuarios empiezan a usar otra sustancia que es más fácil de obtener; y
- La última consecuencia no deseada identificada por la ONU es la estigmatización de los usuarios de sustancias ilegales y la manera en que son marginadas dentro de nuestras sociedades.⁹

Viendo estos impactos tan negativos a los derechos humanos, además a las sociedades donde el control o descontrol de drogas ha tomado posesión del estado, encontramos que hay una diversidad de voces pidiendo un cambio en la política de drogas. Ex presidentes¹⁰, doctores¹¹, académicos¹² y organizaciones de derechos humanos¹³ exigen que los derechos humanos, la salud y la reducción de daños tomen precedencia sobre el sistema internacional de control de drogas. Tomando esto en cuenta el concepto de regular un mercado, específicamente el mercado de cannabis, ha entrado de manera cotidiana y no sólo se trata de los “legalizadores” que buscan nuevas alternativas en la política de drogas. El fracaso de la prohibición ha sido tan bien documentado que el consenso esta rápidamente moviéndose a un nuevo paradigma. La prohibición es ahora vista como un concepto antiguo que ya no funciona en nuestro mundo global y la idea de regulación se está convirtiendo en la normalidad.

Es importante diferenciar entre muchos conceptos que están flotando en la discusión política sobre drogas. *Descriminalización* refiere a la eliminación de sanciones por la posesión de ciertas cantidades de drogas. En México, portar menos de cinco gramos de cannabis esta descriminalizado. Sin embargo, las autoridades pueden llevar a la persona al Ministerio Público para registrar y poner alguna sanción administrativa. Bajo este esquema, las drogas siguen siendo ilegales y al comprar las sustancias, las y los usuarios pueden estar poniéndose en riesgo o circunstancias vulnerables. La *legalización* refiere a la eliminación de todas las sanciones, penas o multas de la producción, distribución y venta de la sustancia. La legalización es un proceso de hacer una cosa que es ilegal, legal. En comparación, la *regulación legal* es el punto final de la legalización y refiere a un sistema de reglas y controles en un marco regulatorio donde el gobierno o algún otro proceso legal define que es permitido y que no.¹⁴ Hay una gran variedad de modelos posibles de regulación, incluyendo el modelo medico de 20 Estados en los Estados Unidos (EEUU), el modelo regulatorio de marihuana recreativo en Colorado o el modelo de monopolio de Estado en el caso uruguayo. Hoy en día tenemos suficientes modelos que un país, estado o localidad tiene todo un menú donde se puede escoger lo que más le conviene.

México: En México, hoy existe una prohibición de la producción y oferta de la marihuana, con una descriminalización del consumo. Esta descriminalización es *de jure* bajo la ley, sin embargo, la mayoría de los usuarios detenidos son extorsionados por los policías¹⁵ y el “castigo” por posesión de marihuana

⁹ 2008 World Drug Report, <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR-2008.html> page 216.

¹⁰ Comision Global de Política de Drogas. <http://www.globalcommissionondrugs.org/>

¹¹ International Doctors for Healthier Drug Policies, <http://www.idhdp.com/en/home/>

¹² International Center for Science in Drug Policy http://www.icsdp.org/media/press_releases/pressrelease-supplyreduction.aspx

¹³ Washington Office on Latin America, Drug Policy and Human Rights Groups Unite in Support of Drug Policy Reform at the OAS,

http://www.wola.org/commentary/drug_policy_and_human_rights_groups_unite_in_support_of_drug_policy_reform_at_the_oas

¹⁴ Para más información sobre modelos de regulación, puede revisar: Transform Drug Policy Foundation’s “How to Regulate Cannabis: A Practical Guide” disponible en: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide>

¹⁵ Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas. (2012) Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la Ciudad de México. <http://www.cupihd.org/portal/publicaciones/publicaciones-cupihd/los-usuarios-responden/>

proviene de la corrupción y falta de conocimiento sobre la ley de Narcomenudeo de 2009¹⁶. El movimiento de descriminalización ha llegado a 16 estados en los EEUU, varios países en Europa y América Latina¹⁷ y ha sido nombrado la revolución silenciosa¹⁸ por su manera de salir del consenso internacional, sin romper los tratados internacionales. Estas “suaves deserciones”¹⁹ han fortalecido los movimientos reformistas, aunque hay un reconocimiento que la descriminalización no tiene gran impacto en el mercado global de drogas ilegales.

Modelo Actual en México:	
Prohibición de producción y oferta, con descriminalización de posesión	
Ventajas:	Desventajas:
Puede ayudar a facilitar el contacto con personas dependientes a sustancias con instituciones de salud.	No tiene ningún impacto en el mercado negro, en los recursos del crimen organizado, ni en la separación de mercados.
Puede reducir los costos y la contestación del sistema penal.	Usuarios/as seguirán acudiendo a los espacios vulnerables para comprar sustancias ilegales.
Estar dentro del marco de las Convenciones internacionales.	Millones consumirán un producto que no está regulado y de la cual no se conoce su calidad.

California: En 1996, los votantes de California aprobaron la iniciativa 215, que permitió el uso medicinal de la marihuana sin ninguna sanción criminal. No se legalizó el cannabis, pero cambió la manera en como los pacientes podrían ser tratados por el sistema penal y abrió un espacio para que individuos pudieran cultivar, transportar y consumir cannabis medica con la “recomendación” de un médico.²⁰ Aunque no era posible usar una prescripción porque es competencia federal, el Estado creó un sistema paralelo para promover la iniciativa.

Desde entonces, más de 20 estados, incluyendo Washington DC han seguido la ola de la regulación de la marihuana medicinal, demostrando usos terapéuticos en una variedad de enfermedades como anorexia, náusea, glaucoma, enfermedad del intestino irritable, la espasticidad muscular, esclerosis múltiple, síntomas de la esclerosis amiotrófica lateral (enfermedad de Lou Gehrig), la epilepsia, y el síndrome de Tourette.²¹

Aunque la ley federal de los EEUU no permite el uso medicinal de marihuana, estos 20 estados han decidido desafiar la ley, tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos, la opinión pública y la separación de mercados. Los tratados internacionales permiten el uso medicinal y científico de sustancias, (además de la marihuana, varios países utilizan la heroína y la cocaína para usos

¹⁶ Espolea, La ley de narcomenudeo: Que se considera uso personal? (2012) <http://www.espolea.org/1/post/2012/08/la-ley-de-narcomenudeo-qu-se-considera-uso-personal.html>

¹⁷ Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2013) <http://www.release.org.uk/publications/quiet-revolution-drug-decriminalisation-policies-practice-across-globe>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Transnational Institute, (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The history of cannabis in the UN drug control system and options for reform. P. 29 <http://www.tni.org/rise-and-decline>

²⁰ Blickman, T. y Jelsman, M. (2009). Drug Policy Reform in Practice: Experiences with Alternatives in Europe and the US. <http://www.tni.org/paper/drug-policy-reform-practice>

²¹ Groopman, J. (2014) Marijuana: The High and the Low. The New York Review of Books. http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/feb/20/marijuana-high-and-low/?insrc=whc&utm_source=Harvard+Magazine+e-mail+newsletters&utm_campaign=302cbff0bb-HARVARD_HEADLINES&utm_medium=email&utm_term=0_d59fecc95b-302cbff0bb-85087881

terapéuticos) demostrando que si hay maneras de crear leyes dentro del sistema internacional si la voluntad política existe.

Modelo Actual de California:	
Prohibición de producción y oferta no medicinal, con producción y venta legal para uso medicinal	
Ventajas:	Desventajas:
Permite que pacientes tengan acceso a los beneficios del cannabis medicinal o sus derivados.	Puede ser confuso para la ciudadanía.
Facilita investigación sobre los usos medicinales.	El mercado negro sigue operando para los usuarios no medicinales y puede criminalizar a los mismos.
Genera cierta cantidad de ingresos por parte de los impuestos.	No hay una separación total de los mercados.
En conformidad total de las Convenciones internacionales.	

Colorado: En noviembre 2012, votantes de Colorado y el estado de Washington aprobaron iniciativas que legalizan y regulan los mercados de marihuana recreativa. La Enmienda 64 en Colorado movilizó a un grupo de trabajo de distintas instituciones, y a la sociedad civil, que reglamentó la ley y que fue implementada el 1 de enero de 2014. En Colorado, ya se había aprobado por voto ciudadano la legalización de la marihuana para uso medicinal en el año 2000 que permitió el cultivo personal de hasta seis plantas y la comercialización de pequeñas cantidades de marihuana para uso medicinal. Aunque existe la percepción de que el uso entre jóvenes aumenta cuando hay acceso medicinal de marihuana, los datos no demuestran esto y de hecho en Colorado, entre 2009-2011, el uso entre jóvenes bajó el 2%²² Los dispensarios o locales donde se vendía la marihuana tenían que producir al menos el 70% del producto en venta, lo que se llama la integración vertical. El grupo de trabajo en 2012 para la marihuana recreativa decidió continuar con este sistema para evitar la posibilidad de que grupos no regulados por el Estado pudieran vender estos productos.

Un año después de aprobar la regulación, los votantes de Colorado aprobaron un impuesto de 25% sobre la venta de marihuana para uso recreativo (la marihuana medicinal ya tenía un impuesto estatal de 2.9% y eso no ha cambiado con las nuevas leyes). Durante el proceso de reglamentación, el trabajo fue guiado por el lema: reflexivo, predecible y controlado²³. En los primeros meses de la implementación de la Enmienda 64, el Estado no ha reportado mayores problemas y en el mes de enero, generaron \$2 millones de dólares en impuestos,²⁴ cabe señalar que los primeros \$40 millones en impuestos estuvieron destinados a la educación pública. Un residente en Colorado, mayor de 21 años de edad puede comprar hasta 28 gramos y un visitante tiene derecho a comprar siete gramos. La infraestructura creada por la iniciativa de marihuana medicinal en 2000 ayudó a que el Estado pudiera cambiar a un modelo recreativo, ya que había ciertas regulaciones hechas.

Bajo la ley internacional, Colorado está técnicamente rompiendo los tratados internacionales porque permite marihuana recreativa, sin embargo el gobierno federal de los EEUU no permite marihuana

²² Centers for Disease Control and Prevention, 2009-2011 Results:

<http://nccd.cdc.gov/youthonline/App/Results.aspx?TT=K&OUT=0&SID=HS&QID=H48&LID=LL&YID=YY&LID2=&YID2=&COL=&ROW1=&ROW2=&HT=&LCT=LL&FS=1&FR=1&FG=1&FSL=&FRL=&FGL=&PV=&TST=False&C1=&C2=&QP=G&DP=1&VA=CI&CS=Y&SYID=2009&EYID=2011&SC=DEFAULT&SO=ASC>

²³ Brohl, Barbara. Entrevista personal, octubre 2013 en Denver, Colorado.

²⁴ Colorado State Department of Revenue, January 2014, <http://www.colorado.gov/cs/Satellite/Revenue-Main/XRM/1251633259746>

recreativa, solo que no van a ir en contra de los deseos de los ciudadanos en ese Estado. Este espacio gris deja que el gobierno federal de los EEUU de facto aprueba las iniciativas de Colorado y Washington (y beneficia por parte de los impuestos generados), pero puede seguir con un discurso prohibicionista a nivel internacional. Ahora nos toca ver por cuánto tiempo pueden seguir balanceando la línea.

Modelo Actual de Colorado: Regulación legal de producción, distribución y venta de marihuana medicinal y recreativa	
Ventajas:	Desventajas:
Permite que mayores de edad tengan acceso seguro a un producto de alta calidad que les da derechos de rendir cuentas sobre el producto.	Puede haber un riesgo de comercialización a un nivel alto, pero el gobierno tiene la manera de controlar la regulación.
Permite que el Estado se beneficie económicamente del mercado por parte de los impuestos y que pueda mantener control sobre la calidad y cantidad.	Si el precio del producto sube demasiado, algunos/as usuarios/as seguirán acudiendo al mercado negro.
Separación completa del mercado de marihuana de otros mercados de drogas ilícitas.	

Uruguay: El 10 de diciembre de 2013, el Senado Uruguay aprobó una ley que regula la producción, la comercialización y la posesión de la marihuana para usos medicinales y recreativos. En la aprobación de esta ley, promovida por el actual presidente Mujica, Uruguay se transformó en el primer país con marihuana legal. Esto implica que el gobierno uruguayo está desafiando los tratados internacionales. Sin embargo, representantes del gobierno han hablado en foros internacionales sobre la necesidad de balancear los costos de las drogas contra los costos del control de drogas.²⁵ Desde su perspectiva, crear un mercado regulado les ayuda a respetar los derechos humanos y sus obligaciones a tratados internacionales en esa materia. En el modelo uruguayo, el gobierno tendrá un rol protagonista en el control y regulación del mercado, incluyendo un monopolio sobre la producción del cannabis, aunque la ley contempla que mayores de edad pueden cultivar hasta seis plantas para uso personal.

Actualmente, el país se encuentra en el ejercicio de la reglamentación y se espera que se implemente en los próximos tres meses. Sin embargo, alguna información ya es conocida como la creación de un registro de usuarios/as que son residentes uruguayos, que deberán ser mayores de edad (más de 18 años) y que se podrá comprar un paquete mensual de 40 gramos. Los precios serán regulados por el gobierno y serán iguales al mercado negro para asegurar que las personas elijan el mercado legal, lo que significa que el precio será de \$1 dólar por gramo. Exactamente donde se va cultivar y producir no se sabe aún igual los impuestos que se impondrán.

A diferencia de Colorado, el nivel de ingresos por parte de los impuestos no formó parte de la campaña uruguaya. Las organizaciones que promovieron la iniciativa, junto con el Frente Amplio (la coalición del gobierno) contextualizaron el discurso, hablando de la necesidad de respetar los derechos humanos, separar mercados para combatir el uso de la pasta base (derivados de cocaína) en su país y quitar recursos del crimen organizado.^{26,27} El consumo de la marihuana había sido descriminalizado en Uruguay

²⁵ Canépa, D. (2014) Discurso en el Segmento de Alto Nivel del 2014 Comisión de Estupefacientes en Viena. <http://www.cndblogspanish.org/2014/03/intervencion-de-diego-canepa-en.html>

²⁶ Ibid. Y Mujica, J. (2013) Discurso en CELAC, cuando dijo, “Nuestro País tiene el derecho, en la medida que sus políticas no causen daños a terceros, a implementar aquellas políticas públicas que contribuyan en el marco de la plena vigencia de los Derechos Humanos de sus ciudadanos, a mejorar y proteger la Salud y la calidad de vida de los mismos.”

desde 1974 y había una concientización sobre la necesidad de no castigar o estigmatizar a usuarios/as de cannabis.

Modelo Actual de Uruguay: Prohibición de producción y oferta, con descriminalización de posesión	
Ventajas:	Desventajas:
Beneficios de comercialización, pero altos niveles de regulación por parte del gobierno.	Monopolios pueden resultar en consecuencias negativas si son demasiado restrictivos.
El gobierno mantiene control sobre el mercado y puede identificar los riesgos.	
Genera recursos por los impuestos sobre el producto.	

Todo esto nos trae a la pregunta: ¿Que es lo mejor para México?

A nivel global, México ha pagado un alto costo con el objetivo de impedir la producción y el tránsito de drogas hacia los EEUU, sin embargo aún no hemos visto resultados adecuados para justificar todas las personas asesinadas, desaparecidas y desplazadas. El crimen organizado sigue con un poder consolidado y aunque las autoridades han capturado a varios capos, el único resultado de esa estrategia es un aumento en la violencia, mientras los grupos de delincuencia organizada se disputan el poder.

La guerra contra el narcotráfico fue declarada para limitar el acceso a las drogas, pero eso no ha sucedido. El acceso sigue igual. El consumo de drogas en México no es tan alto como en otros países, según cifras oficiales solo 1.5% de la población ha usado una droga ilegal en el último año y el 80% de los y las usuarios/as consumen marihuana.²⁸ Tomando esto en cuenta, el consumo de drogas ilegales no es el problema más grave de salud pública al que se enfrenta México, sin embargo la política de control de la producción y tráfico de drogas ilegales en México es un tema sumamente preocupante. Por estas razones, vale la pena profundizar cual es la mejor manera de regular y poner las reglas en materia del mercado de drogas ilegales.

Los desafíos de la regulación en México se centralizan en las preocupaciones de las y los ciudadanos y en la falta de voluntad política por parte de la clase política. Con todo lo que ha sucedido en México en los últimos años, es necesario hacer campañas claras sobre drogas para retrasar la edad de inicio y empezar un sistema regulatorio de cannabis, ya que es la droga más consumida. Los EEUU tenía la opinión pública a favor de la regulación, Uruguay tenía un presidente que impulso un proyecto de ley comprensivo y bien hecho y México tiene la experiencia de haber combatido con todo la lucha contra las drogas.

Llevando esa experiencia a nuestra realidad es hora de reconocer que no ha funcionado y de formar parte de los países progresistas que han examinado las consecuencias no deseadas y buscar nuevas formas de enfrentar su política de drogas. Ya hay suficientes ejemplos, en especial en materia del cannabis y toca a los y las tomadores de decisiones a impulsar nuevas propuestas en la mesa. El gobierno mexicano regula productos cada día y lo hace de una manera más o menos eficaz. Dejemos que lo haga también con el cannabis. Es preferible pedir transparencia y rendición de cuentas al gobierno que al crimen organizado.

²⁸ Comisión Nacional contra las Adicciones. (2011) Encuesta Nacional de Adicciones http://www.conadic.salud.gob.mx/interior/ena_.html

Alberto Einstein dijo "La locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener diferentes resultados". Si queremos resultado distintos a la realidad hoy en día, tenemos que buscar nuevas soluciones. La regulación del cannabis es un primer paso. Tomémoslo juntos.