

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



EL PAPEL DE LAS CREENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA  
MARIHUANA EN MÉXICO (2006-2020): UN ANÁLISIS DESDE EL MARCO DE  
COALICIONES PROMOTORAS.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

KEVIN ALEJANDRO GONZÁLEZ BASURTO

DIRECTOR DE TESINA: EDUARDO VILLARREAL CANTÚ

CIUDAD DE MÉXICO

2020

## Índice de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Revisión de literatura: policy change y política de drogas. ....</b>	<b>4</b>
<b>Marco teórico .....</b>	<b>7</b>
<b>Metodología.....</b>	<b>10</b>
<b>Resultados .....</b>	<b>13</b>
<b>Mapeo de actores que conforman las Coaliciones Promotoras y análisis de sus sistemas de creencias.....</b>	<b>13</b>
<b>Antecedentes y parámetros relativamente estables: cómo se configuró el statu quo .....</b>	<b>19</b>
<b>Análisis de los cambios mayores que experimentaron las políticas entre 2006 y 2020.....</b>	<b>23</b>
<b>Primer cambio: Promulgación de la Ley de Narcomenudeo .....</b>	<b>23</b>
<b>Segundo cambio: Emisión de la sentencia SMART y posterior emisión de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo recreativo de la cannabis.....</b>	<b>27</b>
<b>Tercer cambio: Legalización del uso medicinal de la cannabis.....</b>	<b>31</b>
<b>Cuarto cambio: Aprobación del dictamen de regulación de la cannabis en México. ....</b>	<b>34</b>
<b>Discusión .....</b>	<b>41</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>43</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>45</b>
<b>Anexo 1. Guion de entrevista a miembros de las Coaliciones Promotoras .....</b>	<b>51</b>
<b>Anexo 2. Operacionalización de conceptos. ....</b>	<b>53</b>
<b>Anexo 3. Temas de asociación de los discursos de los miembros de la Coalición Promotora Prohibicionista. ....</b>	<b>54</b>
<b>Anexo 4. Temas de asociación de los discursos de los miembros de la Coalición Promotora Reguladora. ....</b>	<b>59</b>

## Índice de tablas y gráficos

<b>Tabla 1: Estructura tripartita de los sistemas de creencias de las Coaliciones Promotoras.....</b>	<b>8</b>
<b>Tabla 2: El Marco de Coaliciones Promotoras.....</b>	<b>9</b>
<b>Tabla 3: Cambios mayores de políticas entre 2006 y 2020.....</b>	<b>10</b>
<b>Tabla 4. Coaliciones del subsistema de política de drogas en México de 2006 a 2020..</b>	<b>15</b>
<b>Gráfico 1: Cambios relevantes en la regulación del consumo de cannabis de 1920 a 2020.....</b>	<b>20</b>
<b>Tabla 5: Averiguaciones previas iniciadas por la PGR. Todos los delitos vs. Delitos contra la salud (2007 a 2012) .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 6: Averiguaciones previas iniciadas por la PGR. Delitos contra la salud (2001 a 2006) .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 7. Temas del discurso de la Coalición Prohibicionista presentes en el cambio ..</b>	<b>26</b>
<b>Tabla 8: Averiguaciones previas iniciadas por la PGR. Delitos contra la salud: posesión y consumo .....</b>	<b>27</b>
<b>Tabla 9. Temas del discurso de la Coalición Reguladora presentes en el cambio .....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 2. Iniciativas sobre regulación de cannabis en el Poder Legislativo (2006-2020). .....</b>	<b>31</b>
<b>Tabla 10. Temas del el discurso de la Coalición Prohibicionista presentes en el cambio. ....</b>	<b>33</b>
<b>Tabla 11. Temas del discurso de la Coalición Reguladora presentes en el cambio .....</b>	<b>33</b>
<b>Tabla 12. Iniciativas de regulación 2006-2020. ....</b>	<b>35</b>
<b>Tabla 13: Evolución de la prevalencia anual de consumo de marihuana .....</b>	<b>36</b>
<b>Tabla 14 : Evolución de la prevalencia “Alguna vez en la vida” del consumo de marihuana .....</b>	<b>36</b>
<b>Tabla 15. Temas del el discurso de la Coalición Reguladora presentes en el PND 2019-2024.....</b>	<b>37</b>
<b>Tabla 16. Iniciativas incluidas en el Dictamen por grupo parlamentario.....</b>	<b>37</b>
<b>Tabla 17. Temas del discurso de la Coalición Reguladora presentes en el cambio. ....</b>	<b>39</b>

Marihuana

ya no puedo ni levantar la cabeza  
con los ojos rete colorados  
y la boca reseca, reseca.

Óscar Chávez, *La marihuana*.

Al fin y al cabo, de eso se trata. Exactamente de eso: la guerra contra las drogas es una máscara de la guerra social. Lo mismo ocurre con la guerra contra la delincuencia común. Se sataniza al drogadicto y, sobre todo, al drogadicto pobre, como se sataniza al pobre que roba, para absolver a la sociedad que los genera. ¿Contra quiénes se aplica la ley?

Eduardo Galeano, *Patatas Arriba*.

*Dedico esta investigación a todas las víctimas de la irracional “guerra contra las drogas”, especialmente a los jóvenes en situación de pobreza y a los campesinos que han sido privados de su libertad por las leyes injustas.*

## **Agradecimientos**

Al Dr. Eduardo Villarreal Cantú, quien con entusiasmo, paciencia y buenos consejos me orientó en la elaboración de esta investigación.

Al Estado Mexicano, que a través de dos grandes instituciones –el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)– me permitió acceder a una educación pública, gratuita y de calidad.

A mis padres, por su apoyo incondicional.

A Fátima, Compañera de mis días.

A los excelentes amigos que conocí en estos dos años de tortura, estrés y trabajos forzados, mejor conocidos como la MAPP 2018.

A Susana Distancia.

## **Resumen Ejecutivo**

Esta investigación describe los cambios que han experimentado las políticas del Estado Mexicano hacia el consumo de cannabis entre 2006 y el 2020, a partir de los postulados del Marco de Coaliciones Promotoras (MCP), un enfoque teórico contemporáneo que permite explicar el cambio en las políticas públicas en el largo plazo, teniendo como eje de análisis las ideas y creencias de los actores que interactúan en áreas específicas de las políticas públicas. A través de las acciones de las dos Coaliciones Promotoras identificadas (Prohibicionista y Reguladora), sus sistemas de creencias y el impacto de factores exógenos, se describe cómo la definición del problema de consumo de cannabis y las políticas al respecto evolucionaron paulatinamente de un paradigma punitivo-prohibicionista hacia un nuevo enfoque basado en consideraciones de derechos humanos y salud pública.

# **El papel de las creencias en la evolución de la regulación de la marihuana en México (2006-2020): un análisis desde el Marco de Coaliciones Promotoras.**

## **Introducción**

Históricamente, el Estado Mexicano ha sostenido políticas prohibicionistas y punitivas hacia los consumidores de cannabis, basadas en consideraciones ético-jurídicas respecto del consumo de drogas que conciben a los usuarios como transgresores de la ley que deben ser castigados por la autoridad. Sin embargo, a partir de 2006, la prohibición ha sido cuestionada por una coalición de actores que ha promovido una redefinición del problema del consumo de drogas como una cuestión de salud pública y derechos humanos, según la cual, la política punitiva debe ser superada.

¿Qué cambios han experimentado las políticas hacia los consumidores de cannabis en México entre 2006 y 2020? Ese período es clave, pues a lo largo de esos catorce años, las políticas y el discurso del Estado frente a los consumidores de cannabis han transitado paulatinamente de una posición prohibicionista y punitiva, hacia una postura que considera que el Estado debe tolerar y regular el consumo. Esos cambios, a su vez, se han dado como consecuencia de la pugna entre diversos sistemas de creencias dentro del sistema democrático.

Sin embargo, esos sistemas de creencias han sido poco estudiados. En consecuencia, esta investigación busca, contestar las siguientes preguntas: ¿qué coaliciones de actores han impulsado los cambios en las políticas hacia el consumo de cannabis?, ¿qué sistemas de creencias sostienen las coaliciones que participan en el subsistema de política de drogas? y ¿qué factores exógenos han permitido/impedido que se realicen modificaciones a las políticas de consumo de cannabis?

La tesina estudia el cambio a partir de 2006, pues el 11 de diciembre de ese año el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa anunció el inicio de la Guerra contra el Narcotráfico, con la realización de un primer operativo contra los cárteles del crimen organizado (BBC 2012). Con ello, dio inicio una estrategia de combate directo al narcotráfico, a partir de la cual, la criminalización y el castigo en contra de los consumidores se agudizaron. El gobierno justificó el combate al narcotráfico a nivel discursivo bajo el *slogan* “Para que las drogas no lleguen a tus hijos” (Corona, 2019).

En ese contexto, surgió una coalición de actores que comenzó a cuestionar a la coalición dominante (prohibicionista) y a promover cambios en las políticas hacia los consumidores de cannabis. Los cambios mayores que ha sufrido la política prohibicionista, son: a) La promulgación en 2009 de la Ley de Narcotráfico, que en el papel generó un régimen de tolerancia por parte del Estado hacia los consumidores. b) La emisión de amparos de 2015 a 2018, que permitieron a diversos ciudadanos fumar marihuana de forma lúdica, bajo una argumentación basada en los derechos humanos. c) La promulgación en 2017 de la reforma que legalizó el consumo de marihuana para fines medicinales. d) Finalmente, en 2020 el Estado mexicano se encuentra en la antesala de lo que podría ser un auténtico cambio de paradigma que dejaría atrás el prohibicionismo: el 04 de marzo, fue aprobado en Comisiones del Senado de la República el dictamen sobre regulación de la cannabis, incluyendo sus usos medicinal, científico, adulto y comercial.

Para describir el cambio en las políticas, esta investigación utilizará el **Marco de Coaliciones Promotoras** (*Advocacy Coalition Framework*) planteado por Jenkins-Smith y Sabatier, el cual es un enfoque teórico que explica el cambio en las políticas públicas teniendo como eje de análisis las ideas y creencias de los actores (Gómez Lee, 2016).

Recientemente, desde la academia se han comenzado a estudiar los cambios en la política de drogas del Estado mexicano. Prueba de ello son los trabajos de Atuesta (2014), Madrazo (2014), Enciso (2015), Alonso (2015) y Pérez-Correa y Ruíz Ojeda (2018). Sin embargo, la mayoría de los trabajos se han limitado a hacer recuentos históricos de los cambios formales que han sufrido la legislación y los programas gubernamentales, sin ahondar en los actores políticos que han impulsado el cambio, ni en el sustento ideológico o valorativo que han guiado su actuar.

La relevancia de esta investigación reside en que propone estudiar los cambios en la política de drogas utilizando como unidad de análisis los sistemas de creencias de las diversas coaliciones que han influido en ese subsistema de políticas. Además, la investigación es relevante porque, para el estudio del cambio en la política de drogas en México, utiliza el Marco de Coaliciones Promotoras, un enfoque teórico contemporáneo sobre el cambio en políticas públicas, de gran utilidad para entender los aspectos ideológicos y valorativos que subyacen en las reformas a la política de drogas, que ha tenido aplicaciones en diversos países de Latinoamérica: Acevedo y Macías (2019) en Colombia; Cunial (2018) y Labiano (2018)



en Argentina; Sampaio (2016) en Brasil; y Sanjurjo (2013) en Uruguay. En México, en cambio, el Marco de Coaliciones Promotoras no ha sido utilizado en la literatura sobre política de drogas hasta el momento, por lo que esta investigación pretende probar la validez de ese marco teórico para el caso mexicano.

## **Revisión de literatura: policy change y política de drogas.**

Esta investigación dialoga con dos cuerpos de literatura: el primero de ellos es el relativo a las teorías del cambio en políticas públicas (*policy change*); el segundo cuerpo se refiere a los estudios empíricos sobre la evolución en la política de drogas del Estado mexicano frente a los consumidores de 2006 a 2020.

### *a) Diversas teorías del policy change*

En la literatura sobre *policy change*, es posible identificar 2 grandes escuelas: la "primera ortodoxia dominante" y la escuela del cambio "neoincremental homeostático" (Howlett y Cashore, 2009). La primera de ellas es una escuela centrada en las tesis sobre el incrementalismo postuladas por Charles Lindblom (1965), quien concibió al cambio como un proceso de toma de decisiones basado en ajustes partidarios de naturaleza gradual y de cambios menores. Por otra parte, la característica primordial de la segunda escuela es que enfatiza la importancia que tienen ciertos motores o eventos identificados (de naturaleza exógena) como detonadores del cambio (Cruz-Rubio, 2011). Esa nueva escuela engloba 3 marcos analíticos del cambio de políticas: el Marco de Coaliciones Promotoras, el Enfoque de Corrientes Múltiples y la Teoría del Equilibrio Puntuado.

El Marco de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*) planteado por Jenkins-Smith y Sabatier (1993), se utiliza para estudiar problemas de políticas con un alto grado de conflicto político, y los cambios que se producen cuando hay cambios en el sistema de creencias de los actores. Este marco explica cómo actores con distintas perspectivas sobre las políticas interactúan y cómo esas interacciones producen cambios.

Por otra parte, el Enfoque de Corrientes Múltiples (Kingdon, 1984) es una adaptación del modelo *garbage can* postulado por Cohen, March y Olsen (1972) para el estudio de las organizaciones. Sostiene que es el surgimiento de ventanas de oportunidad lo que permiten el cambio sustantivo, siempre y cuando se dé la coincidencia temporal de las corrientes asociadas a las políticas públicas, la definición del problema y al contexto político.

Finalmente, la Teoría del Equilibrio Puntuado (Baumgartner y Jones, 1993) afirma que las políticas públicas experimentan largos períodos de estabilidad y cambio incremental, interrumpidos por cambios abruptos que se dan por alteraciones del sistema político, es decir,

debido a factores exógenos. Su limitación es, sin embargo, que sólo resulta útil para estudiar los cambios abruptos de políticas, no los cambios incrementales.

Esta tesina utilizará el Marco de Coaliciones Promotoras, bajo la consideración de que en el cambio en las políticas hacia los consumidores de cannabis en México, los sistemas de creencias impulsados por las Coaliciones al poder han jugado un rol fundamental, por tratarse de un tema en el que existen posiciones axiológicas, políticas e instrumentales antagónicas e irreconciliables. A diferencia de la Teoría del Equilibrio Puntuado y el Enfoque de Corrientes Múltiples, el Marco de Coaliciones Promotoras sí hace referencia a las creencias –es decir, las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas (Acevedo y Macías 2019)– que guían la acción de los impulsores del cambio de políticas públicas.

Además de la literatura teórica sobre el Marco de Coaliciones Promotoras (MCP), esta investigación dialoga con los trabajos recientes que han aplicado el MCP para explicar el cambio en la política de drogas de diversos países latinoamericanos. Acevedo y Macías (2019) utilizan el MCP para estudiar los sistemas de creencias que han incidido en el diseño y política de drogas en Colombia desde el año 2000 hasta el 2015, identificando dos sistemas de creencias en pugna: el prohibicionista y el regulador. El primero de ellos fue dominante hasta que en 2010 se produjo un cambio en la coalición de gobierno, lo cual abrió la posibilidad para modificar la discusión en materia de drogas hacia argumentos basados en el respeto a los derechos humanos.

El trabajo de Cunial (2018) se centra en el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales en Argentina en 2012, identificando las creencias de los grupos en lo que considera una política pública moralmente conflictiva. Sampaio (2016) examina el proceso de cambio y continuidad en el subsistema de política de drogas brasileño de 2000 a 2015 a través del marco. Finalmente, Sanjurjo (2013) estudia el tránsito a lo largo de tres décadas del modelo de política de drogas prohibicionista a uno de reducción de daños en Uruguay.

*b) La política de drogas del Estado mexicano frente a los consumidores de 2006 a 2020*

El segundo cuerpo de literatura a utilizarse es el relativo a la política de drogas que el Estado mexicano ha desarrollado frente a los consumidores a partir del año 2006 (con el comienzo de la llamada “Guerra contra el Narcotráfico”). Ese cuerpo de literatura servirá

como sustento empírico al estudio de los cambios de política en el caso específico y el periodo histórico que se pretende estudiar.

Los textos de Alonso (2015) y Enciso (2015) son aproximaciones históricas relevantes para identificar los orígenes de la política de drogas en México. Alonso (2015) documenta los orígenes de la política prohibicionista desplegada por el Estado mexicano durante el siglo pasado, así como los cambios que sufrió a lo largo de ese siglo. Por su parte, Enciso (2015) identifica los actores y discursos que impulsaron la prohibición del consumo de drogas en México, pero también identifica actores y discursos críticos de esa política, que se han pronunciado a favor del fin de la política prohibicionista.

En 2006, la prohibición y el castigo contra los consumidores se agudizaron a raíz de la estrategia de “Guerra contra el Narcotráfico” desplegada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón. Este periodo ha sido abordado en los textos de autores como Atuesta (2014), Madrazo (2014) y Pérez-Correa y Ruíz Ojeda (2018). Atuesta (2014) hace una recopilación de la información existente sobre la política de drogas y la violencia generalizada en México a lo largo del sexenio del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), a través de una revisión de las estadísticas disponibles, los cambios a la legislación y los programas gubernamentales existentes. Madrazo (2014) analiza los cambios legales en distintos ámbitos como seguridad pública, salud y en materia penal entre 2006 y 2014. Finalmente, Pérez-Correa y Ruíz Ojeda (2018) realizan una descripción sobre la situación de la marihuana en México: su consumo, producción, regulación y las respuestas del Estado hacia la planta.

## Marco teórico

Se utiliza la definición de *cambio de políticas públicas* propuesta por Howlett y Cashore (1992), quienes indican que el cambio de políticas (*policy change*) se refiere tanto a las modificaciones incrementales en las estructuras existentes, como a las políticas nuevas o innovadoras.

Para explicar el cambio en las políticas, esta investigación utiliza el Marco de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework*) desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith, el cual es un enfoque teórico y metodológico que argumenta que el cambio o la continuidad de las políticas es resultado de la competencia entre coaliciones de actores que buscan promover sus creencias dentro de los subsistemas de políticas, lo cual es influido por factores exógenos (Sabatier y Weible, 2007). El MCP estudia el cambio en el largo plazo (por lo menos una década) bajo el supuesto de que las creencias de los actores son muy estables durante dicho período, lo cual obstaculiza los cambios importantes de políticas (Sabatier y Weible, 2007).

A continuación se definen los conceptos principales del MCP. De acuerdo con el MCP, las élites de políticas se organizan y actúan a través de *Coaliciones Promotoras*, definidas por Sabatier (1988, 139) como “las personas pertenecientes a diferentes posiciones —responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores— que comparten un *sistema de creencias* similar —serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico— y que demuestran un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo”.

Las Coaliciones actúan en áreas específicas de las políticas públicas denominadas *subsistemas de políticas*, que representan las arenas de conflicto dentro de las cuales los actores promueven sus ideas o creencias para impulsar cambios acerca de la definición de los problemas públicos y las soluciones a tomar (Cunial 2018, 126).

Por *sistemas de creencias* se hace referencia a las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas (Acevedo y Macías 2019, 16). Una característica relevante de los *sistemas de creencias* es que son concebidos por Jenkins-Smith y Sabatier (1993) como estructuras jerárquicas que comprenden tanto las normas fundamentales y valores de los actores (núcleo profundo o *deep core*), como sus percepciones acerca de la distribución apropiada de recursos y poder en una sociedad (núcleo de política o *policy core*)

y sus creencias específicas e instrumentales acerca de qué características deberían tener las políticas en un subsistema específico ( creencias secundarias o *secondary beliefs*). Para el MCP, los cambios mayores suceden cuando existe una modificación en el núcleo profundo (*deep core*) de una política. A continuación, la *Tabla 1* sintetiza las características principales de cada nivel de creencias:

*Tabla 1:* Estructura tripartita de los sistemas de creencias de las Coaliciones Promotoras

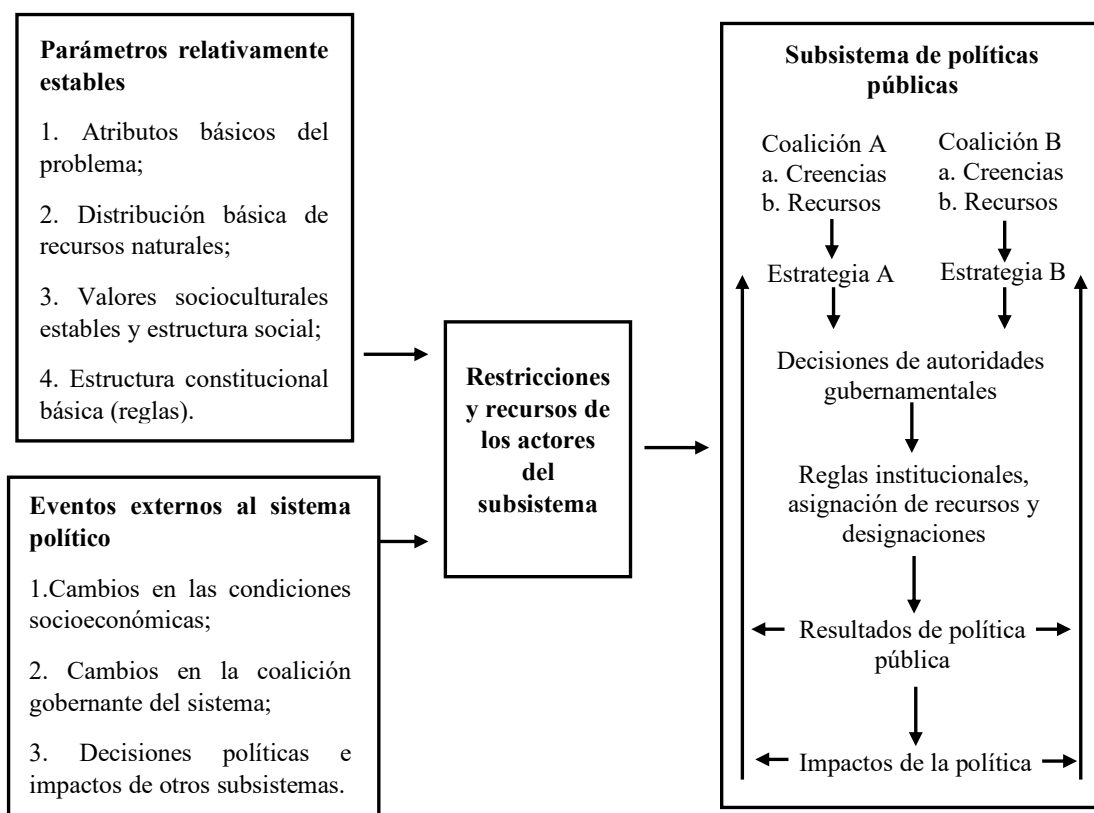
<b>Categorías de valores</b>	<b>Núcleo profundo</b>	<b>Núcleo de política</b>	<b>Creencias secundarias</b>
<b>Características</b>	Axiomas normativos y ontológicos.	Posiciones fundamentales vinculadas a un determinado subsistema de políticas públicas.	Decisiones instrumentales orientadas a cómo implementar las políticas públicas.
<b>Alcance</b>	Todos los subsistemas de políticas públicas.	Un subsistema específico.	Un subsistema específico.
<b>Susceptibilidad de cambio</b>	Muy baja: Equivalente a una conversión religiosa.	Baja: Motivado por factores externos al subsistema.	Relativamente fácil: Motivado por factores cognitivos.

Fuente: Elaboración propia con base en Estévez y Esper (2008, 12) y Sanjurjo (2013).

Para el MCP, el comportamiento de los participantes dentro de un subsistema se ve afectado por dos conjuntos de *factores exógenos*: uno estable y uno dinámico. Los *parámetros relativamente estables* incluyen los atributos básicos del problema, la estructura constitucional básica y los valores socioculturales fundamentales. Por otra parte, los *parámetros dinámicos* incluyen los cambios en la coalición gobernante, en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública y en las decisiones de políticas de otros subsistemas. Esos parámetros establecen los recursos y restricciones dentro de los cuales deben funcionar los actores (Sabatier y Weible 2007).

La *Tabla 2* muestra una síntesis de los componentes principales del MCP y de cómo estos se interrelacionan para dar lugar al cambio de políticas. A la izquierda se encuentran los factores exógenos dinámicos y los parámetros relativamente estables. Estos determinan los recursos y restricciones que poseen los actores del subsistema. Al lado derecho se esquematiza la manera en que las diversas coaliciones (con sus respectivos sistemas de creencias y recursos), despliegan sus estrategias para incidir en la toma de decisiones de las autoridades, buscando incidir en las reglas, asignación de recursos y/o designaciones. Esto finalmente produce impactos sobre determinada política pública.

Tabla 2: El Marco de Coaliciones Promotoras.



Elaboración propia con base en Sabatier y Jenkins-Smith (1999:121)

## Metodología

A continuación, se expone la metodología que se utilizará para desarrollar el objetivo de la investigación: la descripción y análisis de los cambios que han tenido las políticas del Estado mexicano hacia el consumo de cannabis, a la luz del Marco de Coaliciones Promotoras (MCP).

Un concepto fundamental para la investigación es el *cambio de políticas*, entendido para el caso concreto como cualquier modificación a la intervención del Estado sobre el consumo de cannabis por parte de los ciudadanos. Para el MCP, es relevante estudiar los cambios mayores, es decir, aquellos que implican modificaciones en el núcleo profundo (*deep core*) de las políticas públicas y usualmente ocurren cuando existe un cambio en la coalición dominante en el poder (Li y Weible 2019, 5).

Los cambios identificados por esta investigación, y desarrollados a detalle en el apartado de Resultados, se enlistan a continuación:

Tabla 3: Cambios mayores de políticas entre 2006 y 2020.

Cambio	Año
1) Emisión de la Ley de Narcomenudeo	2009
2) Emisión de la sentencia “SMART” y posterior emisión de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo recreativo de marihuana.	2015 a 2019
3) Legalización del uso medicinal de la cannabis.	2017
4) Aprobación del dictamen de regulación de la cannabis en México.	2020

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis documental.

Otro paso crucial para desarrollar una investigación utilizando el MCP es la selección del subsistema de políticas y de los actores clave (Sabatier y Weible, 2007). En ese sentido, esta tesina se enfocará en el *subsistema de política de drogas*, el cual comprende las leyes, medidas regulatorias, líneas discursivas y planes de acción con los que el Estado interviene en el consumo de drogas, específicamente para el caso de la marihuana.

Respecto de la elección de actores clave, la tesina centrará su atención en los funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales, miembros de los partidos políticos con registro nacional, académicos, organizaciones de la sociedad civil, así como actores en el contexto internacional (gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y académicos), que han coordinado su comportamiento de



manera no aleatoria entre 2006 y 2020 con el objetivo de convertir sus creencias en soluciones específicas en el subsistema de política de drogas.

El diseño de la presente investigación es un estudio de caso longitudinal. Los métodos de recolección de información utilizados para realizar la investigación fueron:

a) Entrevistas semiestructuradas a los miembros de las coaliciones promotoras del subsistema de política de drogas. Se trata de 13 entrevistados, incluyendo funcionarios de los tres Poderes de la Unión, así como miembros de la sociedad civil y la academia que han tenido un papel activo en el subsistema de política de drogas en el periodo estudiado. Se enlistan a continuación: Fernanda Alonso (ITAM); Laura Atuesta (CIDE); Salomón Chertorivski (ex titular de la SSA); José Ramón Cossío (ex ministro de la SCJN); Ricardo Espinoza (Red Social por un México Libre de Adicciones); Elba Flores (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero); Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia); Moisés Gómez (Asesor del Senador Mauricio Kuri, PAN); Patricia Mercado (Senadora, MC); Alejandro Madrazo (CIDE); Tania Ramírez (México Unido contra la Delincuencia); Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano); y, Gady Sabicky (CONADIC).

b) Análisis del contenido de documentos y publicaciones disponibles en internet desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, periodistas y académicos entre 2006 y 2020; y

c) Análisis del contenido de material documental del Congreso de la Unión; sentencias de la SCJN; planes, programas e informes del Gobierno Federal; todos ellos en relación con el subsistema de política de drogas.

En cuanto al uso específico de las fuentes de información: las respuestas a las entrevistas semiestructuradas fueron utilizadas para caracterizar y analizar los sistemas de creencias de cada Coalición. Por otra parte, para el estudio de los cambios en las políticas se analizaron principalmente los documentos gubernamentales que contienen los cambios, complementando con el análisis de documentos emitidos por la sociedad civil y academia.

Asimismo, al estudiar los cambios, se citaron textualmente algunas de las respuestas a las entrevistas semiestructuradas, para conocer las opiniones de los miembros de las Coaliciones respecto de aspectos específicos de cada cambio.

Por tratarse de una aplicación del MCP, el cambio de políticas se estudia tomando como eje de análisis a las creencias e ideas de los actores (Acevedo y Macías 2019, 15), en los tres niveles jerárquicos concebidos por Jenkins-Smith y Sabatier (1993): el núcleo profundo (*deep core*), el núcleo de políticas (*policy core*) y las creencias secundarias (*secondary beliefs*).

Para efectos de esta investigación, el núcleo profundo hace referencia a las orientaciones valorativas fundamentales de los actores; el núcleo de políticas, a las prioridades de política pública, la percepción de problemas y las soluciones generales propuestas por las coaliciones; por último, las creencias secundarias se refieren a los instrumentos específicos por medio de los cuales las coaliciones buscan materializar su núcleo profundo de creencias.

## **Resultados**

En este apartado se realiza el análisis y discusión de la información obtenida en las entrevistas semiestructuradas a miembros de las coaliciones promotoras y de diversos documentos emitidos por el gobierno, academia y sociedad civil. En primer lugar, se identifican las *Coaliciones Promotoras* que intervienen en el subsistema de política de drogas en México y se analizan los *sistemas de creencias* que guían su actuar. En segundo lugar, se estudia la formación del statu quo y de los parámetros relativamente estables a los que se enfrentaron las coaliciones en el periodo de cambio analizado. Finalmente, se analizan los cambios paradigmáticos que han experimentado las políticas de consumo hacia el consumo de cannabis entre 2006 y 2020.

### **Mapeo de actores que conforman las Coaliciones Promotoras y análisis de sus sistemas de creencias.**

Para Michel Foucault (2001), las prácticas políticas y las leyes son productos históricos modelados por el entrechoque de fuerzas políticas y sociales en lucha por imponer sus intereses, valores y visiones del mundo. El consumo de drogas es un fenómeno que ha sido problematizado de muy distintas maneras alrededor del mundo, variando de jurisdicción a jurisdicción y a lo largo de distintos momentos históricos. Es necesario comprender que el consumo de drogas no es un “problema” *per se*: ha sido construido como tal a partir de juicios morales, intereses económicos, estrategias políticas y avances en las investigaciones científicas (Caiuby y Rodrigues 2015, 30).

El objetivo primordial de esta tesina es explicar la manera en que las políticas hacia el consumo de cannabis en México han sido modeladas por la lucha ideológica entre grupos de actores en el periodo que va del año 2006 al 2019, a la vez que identifica a las *Coaliciones Promotoras* que han impulsado los cambios y los *sistemas de creencias* en torno a los cuales se han articulado las mencionadas coaliciones. Ambos conceptos – *Coaliciones promotoras* y *sistemas de creencias* – son los ejes rectores de todo análisis que utiliza el Marco de Coaliciones Promotoras (MCP).

Este apartado está dedicado a caracterizar a las *Coaliciones Promotoras* que han dado forma al subsistema de política de drogas de México en el periodo descrito. De acuerdo con

el MCP, el cambio en las políticas públicas es provocado por actores con intereses y creencias comunes en un área especializada de políticas públicas (*subsistemas de políticas*). Los *subsistemas de políticas* funcionan como arenas de conflicto, dentro de las cuales, distintas *Coaliciones* promueven sus ideas o creencias para impulsar cambios acerca de la definición de los problemas públicos y las soluciones a tomar (Cunial 2018, 126).

En el subsistema de política de drogas mexicano entre 2006 y 2020 es posible identificar *dos Coaliciones: la Prohibicionista y la Reguladora*. La caracterización de las coaliciones coincide con las dos posturas que, de acuerdo con la Comisión Global de Políticas de Drogas de la ONU (2014), pueden asumir los Estados al diseñar sus intervenciones respecto de la producción, distribución y consumo de drogas, las cuales define de la siguiente manera:

Prohibición	Regulación
El establecimiento de sanciones penales para la producción, distribución y posesión de ciertas drogas (para usos no medicinales o científicos). Este término se utiliza en referencia al régimen internacional de control de drogas según lo definido por las convenciones y tratados de la ONU de 1961, 1971 y 1988, así como por las legislaciones.	Conjunto de normas legalmente aplicables que controlan el mercado de la droga y que incluye la aplicación de diversos controles según los riesgos de las drogas y las necesidades de las realidades locales. Incluye la regulación de la producción, de los productos (precio, potencia, embalaje), de la disponibilidad (proveedores autorizados, ubicación de puntos de venta, controles de edad) y del marketing.

La *Coalición Prohibicionista* es aquella cuyas políticas se han basado primordialmente en un modelo ético-jurídico, es decir, que conciben el consumo de drogas como un delito y a los consumidores como delincuentes, aunque también incluyen consideraciones de salud pública en años más recientes. La *Coalición Reguladora*, en cambio, es aquella que ha propuesto cambios en política bajo un modelo de derechos humanos, es decir, que conciben el consumo como una libertad de la persona adulta y en el cual, el rol del Estado no es castigar, sino garantizar los derechos de la población (incluyendo su derecho a la salud). A continuación, la *Tabla 4* sintetiza las creencias en torno a las cuales se articulan los actores que componen las coaliciones:

Tabla 4. Coaliciones del subsistema de política de drogas en México de 2006 a 2020.

Subsistema de políticas públicas	Subsistema de política de drogas en México	
Coalición promotora	Coalición prohibicionista	Coalición reguladora
<b>Núcleo profundo</b>	El consumidor de cannabis es un transgresor de las leyes que comete un delito y debe ser castigado. La prohibición protege a la niñez y a la juventud de las drogas. Las leyes no deben reconocer conductas que son perjudiciales para la sociedad y para el individuo.	Consumir cannabis es una decisión consciente de la persona adulta en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Para ser libre, debe ser una decisión informada. Los únicos límites a su libertad son los derechos de los terceros.
<b>Creencias de política</b>	La Guerra contra el Narcotráfico es un deber legal y ético del Estado. Son funciones del Estado la persecución y castigo de traficantes y consumidores de cannabis, utilizando a las fuerzas del orden. La cannabis no debe regularse con motivos ajenos a su uso médico y científico. La regulación de cannabis para uso adulto pondría en riesgo la salud pública y tendría un nulo efecto en reducir la violencia relacionada con el narcotráfico.	La estrategia de Guerra contra el Narcotráfico ha fracasado. El Estado debe asumir un rol activo en la cadena productiva de cannabis y debe dejar de invertir recursos para castigar y perseguir a consumidores. El Estado no debe imponer un estilo de vida “deseable” de manera paternalista a los ciudadanos: su función primordial es garantizar los derechos de las personas consumidoras y de las no consumidoras (especialmente, el derecho a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, a la información, a espacios libres de humo).
<b>Creencias secundarias</b>	El Congreso no debe ir más allá de lo que la SCJN le mandato regular (la derogación de algunos artículos de la Ley General del Salud). A favor de regular el uso médico exclusivamente. Imposición de una tabla de dosis máximas de consumo de sustancias (para cannabis, actualmente se permiten 5 gr.).	A favor de emitir una ley que regule todas las actividades relacionadas con la cannabis, incluyendo uso médico, industrial y adulto. Establecer reglas similares a las que actualmente rigen el consumo de drogas legales (tabaco y alcohol). Hay disputa sobre si el mercado debe estar a cargo de los privados o del Estado.
<b>Actores</b>	Políticos conservadores; Iglesia Católica; Organizaciones de la sociedad civil conservadoras.	Políticos progresistas; SCJN; Académicos e investigadores; Organizaciones de la sociedad civil progresistas.

Elaboración propia con base en el análisis documental y las entrevistas semi-estructuradas.

Del análisis de contenido de documentos, así como de las respuestas a las entrevistas semi-estructuradas por parte de los miembros de la *Coalición Prohibicionista* (Ver Anexo 3), se identificaron algunos temas de asociación presentes en los discursos de los actores, en lo relativo a los 3 niveles de sus creencias (núcleo profundo, núcleo de política y sus creencias secundarias).

En primer lugar, en lo que respecta a su **núcleo profundo de creencias (*deep core*)**, las consideraciones más relevantes de los actores de la coalición prohibicionista son las siguientes:

- a) Justifican la permanencia de la prohibición bajo la premisa de que transitar hacia un esquema de regulación del consumo adulto de cannabis pondría en riesgo a la niñez y juventud.
- b) Consideran que la legislación no debe permitir actividades que dañan a la sociedad y al individuo, pues el Estado se convertiría en promotor de tales conductas. Además, consideran que tal regulación impactaría negativamente en los valores de la sociedad mexicana (ya que se dejaría de valorar la integridad, la dignidad y la salud de la persona).
- c) Vinculan el consumo de cannabis con la comisión de delitos, lo cual justificaría que se castigue a los consumidores con penas que incluyen la posibilidad de ir a prisión.
- d) Critican la noción de derecho al libre desarrollo de la personalidad, por considerar que es muy subjetiva e individualista. Permitir el consumo de cannabis bajo esa justificación, abriría la puerta para que en el futuro los individuos reclamen su libertad individual para realizar actividades que hoy son consideradas ilícitas e inmorales.
- e) Enfatizan el daño a la salud que trae consigo el consumo de cannabis. Además, señalan que es una sustancia altamente adictiva.

En segundo lugar, respecto de su **núcleo de políticas (*policy core*)**, los actores:

- a) Justifican la Guerra contra el Narcotráfico como una manera de salvaguardar el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos. Énfasis en legitimar el uso de la fuerza por parte del Estado.
- b) Aprueban que la legislación permita la producción, distribución y consumo de la cannabis y sus componentes activos únicamente con fines medicinales y científicos.
- c) Rechazan la regulación del uso adulto por considerar que aumentaría el consumo al grado que se convertiría en un problema de salud pública. Además, consideran que la regulación de la cannabis abriría la puerta a la regulación de otras drogas mucho más dañinas (cocaína, heroína, crack, fentanilo, etc.).

- d) Consideran que la regulación no tendría ningún impacto en la reducción de la violencia relacionada con el narcotráfico.

Finalmente, en lo que se refiere a las **creencias secundarias** (*secondary beliefs*) de la Coalición Prohibicionista, se identificó lo siguiente:

- a) Aprueban la existencia de una tabla de cantidades máximas de sustancias que los ciudadanos pueden portar para uso personal, sin que se les castigue penalmente. Sin embargo, son renuentes a aumentar la cantidad máxima de cannabis permitida actualmente (5 gramos) por considerarla suficiente para el consumo personal.
- b) Como consecuencia del punto anterior, legitiman que las fuerzas del orden continúen persiguiendo, juzgando y encarcelando a los poseedores de cannabis y otras sustancias en cantidades mayores a las toleradas. Ello implica destinar recursos humanos y materiales del Estado para sostener esas actividades punitivas.
- c) Aceptan el mandato por el que la SCJN ordenó al Congreso de la Unión derogar cinco artículos de la LSG tras declarar su inconstitucionalidad por estimarlos violatorios del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, rechazan la pretensión de la Coalición Reguladora de crear un marco legal para la cannabis. Señalan que la acción del Legislativo debe limitarse a derogar los artículos y no debe ir más allá del mandato estricto de la Corte.

Asimismo, se identificaron los temas de asociación presentes en los discursos de los actores de la **Coalición Reguladora** a partir del análisis de contenido de documentos, así como de las entrevistas semi-estructuradas (Ver **Anexo 4**). Primero, en su **núcleo profundo de creencias** (*deep core*):

- a) Consideran que consumir cannabis es una decisión individual de la persona adulta en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, y el único límite a su libertad es que no afecte los derechos de terceros. Para ser libre, debe ser una decisión informada.
- b) Consideran que el Estado no debe imponer un ideal de excelencia humana a los gobernadores, sino permitir que cada individuo adopte el modelo de virtud personal que considere válido.

- c) Señalan que la regulación tendría impactos positivos en los valores de la sociedad: se valoraría más la libertad de los individuos y la tolerancia hacia la diferencia.
- d) Critican la distinción entre sustancias psicoactivas legales e ilegales, pues indican que la prohibición de las segundas fue una construcción histórica y cultural basada en argumentos morales, racistas e incluso religiosos, pero carentes de evidencia científica y médica.

En segundo lugar, respecto de su **núcleo de políticas (*policy core*)**:

- a) Afirman que la estrategia de Guerra contra el Narcotráfico fracasó rotundamente, pues no redujo el consumo de drogas y dio inicio a una crisis de violencia que continúa hasta la actualidad.
- b) Indican que el Estado debe asumir un rol activo en la cadena productiva de cannabis. Las posturas al respecto varían desde un control total del proceso (de la producción a la venta), la creación de un monopsonio y la simple vigilancia del libre mercado.
- c) Sugieren que el Estado debe garantizar los derechos de las personas consumidoras y de las no consumidoras (especialmente, el derecho a la salud, a la información, a espacios libres de humo).
- d) Señalan que la cannabis debe estar fuera del ámbito penal, salvo excepciones (p.e. venta a menores de edad, causar accidentes bajo su influjo, etc.).
- e) Afirman que la legalización del uso medicinal fue una decisión correcta, pero insuficiente y mal implementada.
- f) Reconocen algún impacto de la regulación en la reducción de la inseguridad asociada con el narcotráfico, al menos, de manera indirecta (consumidores no arriesgan su integridad para adquirir la sustancia, campesinos no son extorsionados, policías ya no extorsionan, los recursos públicos son mejor utilizados).
- g) Hacen referencia a las experiencias internacionales de regulación, de las cuales México podría aprender (Países Bajos, EUA, Canadá, Uruguay, etc.).

Finalmente, en lo que se refiere a sus **creencias secundarias (*secondary beliefs*)**:

- a) Existen diversas posturas en torno a la existencia de un registro de usuarios: la mayoría de los actores se opone. Sin embargo, el dictamen aprobado por las Comisiones del Senado lo establece.



- b) Critican la cantidad máxima permitida para posesión sin pena que la ley estipula actualmente (5 gramos). Algunos actores llaman a adecuarse a la práctica internacional (28 gramos). Otros señalan que, si existe un mercado regulado, no debería establecerse un límite de posesión.
- c) Señalan que deben establecerse límites al consumo de cannabis en espacio público: los mismos que actualmente se aplican para el tabaco.
- d) Señalan que la publicidad de la cannabis debe restringirse tanto como sea posible.

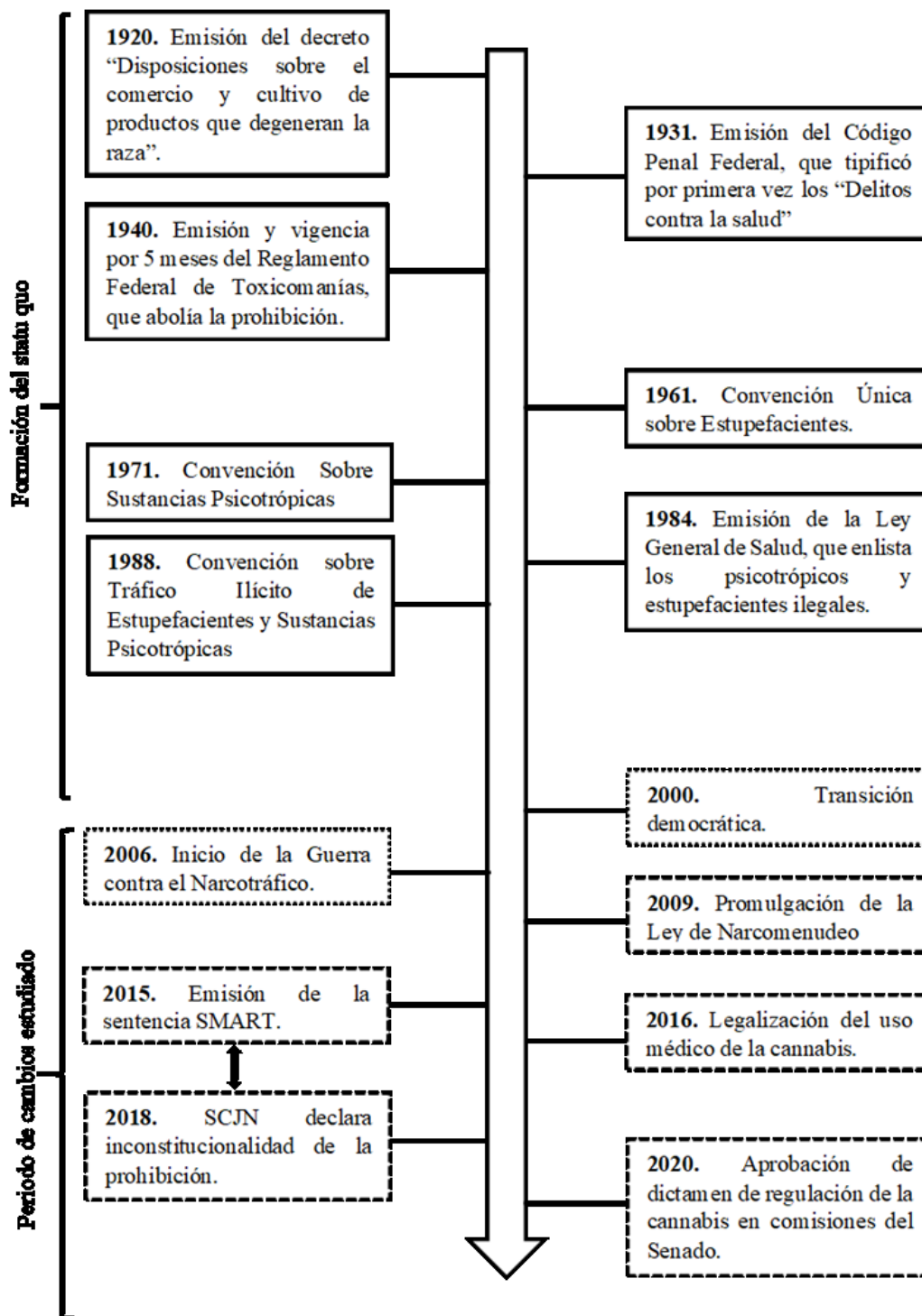
En suma, este trabajo se centrará en el actuar de las dos coaliciones (Prohibicionista y Reguladora) que entre 2006 y 2020 han promovido sus ideas o creencias para impulsar cambios en de la definición del problema público y las soluciones que el Estado ha implementado alrededor del consumo de cannabis.

### **Antecedentes y parámetros relativamente estables: cómo se configuró el statu quo**

Antes de abordar el cambio en el periodo mencionado, la tesina hará un breve recuento de los antecedentes que dieron forma a las políticas hacia el consumo de cannabis en México antes de 2006, bajo la consideración de que la estructura normativa imperante condicionó las acciones de las Coaliciones en el subsistema.

La política prohibicionista hacia la cannabis en México comenzó hace 100 años. El 15 de marzo de 1920 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto titulado “Disposiciones sobre el comercio y cultivo de productos que degeneran la raza”, en el cual se prohibió tanto la venta como el cultivo de cannabis. A diferencia de la morfina, el opio, la cocaína y la heroína – a los cuales el decreto les reconocía su uso medicinal y se regulaba su venta por parte del Estado –, la cannabis fue prohibida de manera directa, sin regulación previa. Tras la emisión de ese decreto, las medidas prohibitivas se endurecieron en las décadas posteriores (Schievenini 2012, 60). El *Gráfico 1* hace un breve recuento de los cambios que sufrieron las políticas hacia el consumo de cannabis de 1920 a 2020.

Gráfico 1: Cambios relevantes en la regulación del consumo de cannabis de 1920 a 2020.



Elaboración propia con base en decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Tres años antes de la emisión de ese decreto, la Constitución de 1917 ya preveía en el artículo 73 fracción XIV las facultad del Consejo de Salubridad General para implementar

medidas en contra “del alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza” (DOF 1917). El impulsor de incluir la noción de “degeneración racial” en la Constitución fue el doctor José María C. Rodríguez, médico de Venustiano Carranza y diputado constituyente, quien sostenía que la raza mexicana era amenazada por las enfermedades venéreas, el alcohol, la heroína, la cocaína y la marihuana (Schievenini 2012, 59). La noción de “degeneración racial” provenía del higienismo europeo del siglo XIX, cuyas ideas se convirtieron en un medio de control por parte de las clases acomodadas hacia las clases menos favorecidas (Huertas 1987).

En principio, la política prohibicionista no preveía sanciones penales, sino simplemente una distinción entre sustancias nocivas para la salud y aquellas con utilidad medicinal. Fue con la emisión de los Códigos Penales de 1929 y 1931, que la prohibición de las drogas se convirtió en un asunto de justicia criminal. El Código de 1931 incluyó un título denominado “Delitos contra la salud” y consideró a las drogas “un vicio de los que degeneran al individuo y degeneran la raza”, replicando nuevamente la idea higienista de la degeneración racial (CPF 1931). Privar a la libertad a los consumidores de cannabis era justificado como una forma de proteger a la sociedad de sus potenciales conductas: el encarcelamiento, más que una pena, era considerado una medida de seguridad (Romero 2017).

Cabe destacar que en 1940, durante el último año del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, la política de drogas en México experimentó lo que puede ser caracterizado como un cambio mayor de acuerdo con el MCP, al emitirse el Reglamento Federal de Toxicomanías del Departamento de Salubridad Pública, que trastocó el núcleo profundo de creencias que había dado sustento a la prohibición hasta ese momento.

El Reglamento fue un instrumento pionero a nivel mundial del enfoque de reducción de daños para la política de drogas, el cual sostiene que la mejor manera de abordar el consumo de sustancias es a través de una perspectiva de salud pública (Romero 2017, 334). Su exposición de motivos señaló que “la persecución de viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceptuarse al vicioso más como un enfermo al que hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena” (DOF 1940).

Sin embargo, esta nueva política apenas estuvo vigente 5 meses, debido a la presión por parte del gobierno de Estados Unidos: el país vecino canceló la exportación de medicamentos a México hasta que se derogara la medida (Enciso 2015, 89; Romero 2017, 334). El 3 de julio de 1940, el decreto fue suspendido y la política prohibicionista reanudada.

Adicionalmente, teniendo como antecedente los Códigos sanitarios de 1943, 1949, 1954 y 1973, en 1984 se publicó la Ley General de Salud, que incluyó las listas de estupefacientes y psicotrópicos – entre ellas, cannabis sativa, índica y americana o mariguana – cuyas conductas relacionadas eran sancionadas por el Código Penal. Pese a incluir algunas medidas relacionadas con la salud pública, el grueso de la ley fue congruente con la prohibición (Alonso 2015, 66).

Sin embargo, y haciendo referencia a los valores socioculturales básicos y la estructura social en los que se desarrolló la política (Sabatier, 1988) es importante mencionar que durante la prevalencia del partido hegemónico al poder, la política de drogas tuvo un carácter pragmático, sin grandes cambios legales, sin criminalizar formalmente a los consumidores, pero permitiendo amplios márgenes para que en la praxis se volvieran víctimas de la extorsión e incluso en encarcelamiento. Como muchos de los ámbitos en los que se relacionaba el Estado con la sociedad en aquella época, la política de drogas era guiada por una regla: la negociación particular del incumplimiento de la ley con los agentes estatales (Romero 2017, 334).

En suma, durante el siglo XX, los atributos básicos del problema del consumo de cannabis en la legislación mexicana fueron sustentados en argumentos racistas, clasistas y de índole moral, sin un sustento científico. La estructura legal básica que sustentó la prohibición descansó en disposiciones del Código Penal Federal, la Ley General de Salud y 3 Convenciones de la ONU firmadas por México: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961; la Convención sobre Drogas Psicotrópicas de 1971; y la Convención sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Además, la prohibición se adaptó a las directrices dictadas por los Estados Unidos y por el régimen internacional de control de drogas. La aplicación de las normas durante el régimen de partido hegemónico fue más bien pragmática, dejando un gran margen de discrecionalidad en su aplicación a los agentes del Estado.

A grandes rasgos, esos eran el *statu quo* y los parámetros relativamente estables en las políticas hacia el consumo de cannabis prevalecía al momento en que comenzó el periodo de cambios que se estudiará a continuación.

### **Análisis de los cambios mayores que experimentaron las políticas entre 2006 y 2020**

Una vez identificadas las *Coaliciones* y sus *sistemas de creencias*, así como el *statu quo* antes de 2006, se realiza un análisis de los cambios mayores – es decir, aquellos que implicaron una modificación en el núcleo profundo (*deep core*) de creencias – que experimentaron las políticas hacia el consumo de cannabis entre 2006 y 2020.

#### **Primer cambio: Promulgación de la Ley de Narcomenudeo**

Una vez establecidos los factores exógenos estables, se procede a estudiar el primer cambio mayor que experimentó la política de drogas del Estado Mexicano después de la transición partidista: **la promulgación del paquete de reformas a la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales conocido mediáticamente como “Ley de Narcomenudeo” en 2009**, a propuesta del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) y su administración emanada del Partido Acción Nacional (PAN), miembros de la Coalición Prohibicionista.

La promulgación de la ley fue posible debido a un par de cambios en lo que el MCP denomina factores exógenos dinámicos: por un lado, debido la llegada de una nueva coalición gobernante al poder y por el otro, al inicio de la Guerra contra el Narcotráfico (que si bien, fue una decisión en el subsistema de políticas de seguridad, tuvo un impacto en la regulación del consumo de drogas). Ambos factores exógenos, a su vez, están relacionados entre sí y a continuación se explicará en qué medida influyeron en la promulgación de la ley.

En primer lugar, el cambio en la coalición gobernante: el inicio del siglo XXI en México coincidió con la llegada al poder de un Presidente proveniente de un partido político distinto a aquel que había gobernado el país durante los últimos 71 años. Vicente Fox ganó las elecciones impulsado por el Partido Acción Nacional (PAN), con lo cual se rompieron algunas inercias de corrupción en la relación Gobierno-narcotráfico. En lo que se refiere a políticas de seguridad, el gobierno de Fox inició una mayor confrontación hacia los cárteles del crimen organizado, privilegiando la detención de diversos de sus líderes (Chabat 2010, 6). En el sexenio de Vicente Fox se comenzaron a crear las condiciones hacia una política de

confrontación en el combate al narcotráfico, la cual sería profundizada y convertida en uno de los ejes rectores del gobierno de su sucesor, Felipe Calderón Hinojosa.

En segundo lugar, la Guerra contra el Narcotráfico. FCH llegó al poder en 2006 tras derrotar al candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador (AMLO) por un margen muy reducido de diferencia de votos (0.56%) y en medio de fuertes cuestionamientos por parte de la oposición. Por ello, diversos analistas han señalado que FCH recurrió a la Guerra contra el Narcotráfico para mejorar su imagen y elevar sus niveles de aprobación (Guerrero 2012; Corona 2019) y que pretendía mostrarse como un líder fuerte debido a la debilidad con que iniciaba su periodo de gobierno (Meyer 2015).

Así, el 11 de diciembre de 2006 – a 10 días de haber asumido el poder – el Presidente FCH declaró la explícita adhesión del Estado Mexicano al combate militarizado a los cárteles del narcotráfico (Caiuby y Rodrigues 2015). A propósito de ello, en congruencia con las creencias de la Coalición Prohibicionista, el Presidente Felipe Calderón (2020) ha señalado que la Guerra contra el Narcotráfico no fue otra cosa que la aplicación de la ley como deber del Estado para combatir a la delincuencia:

*“Si se es estricto, ni fue guerra (era la aplicación de la ley como deber del Estado), ni fue específicamente contra el narco (era contra toda criminalidad). [...] Nunca pronuncié de manera textual “guerra contra el narco”; tampoco hubo tal cosa como una declaratoria de guerra.”*

De la misma manera, desde las organizaciones de la sociedad civil conservadoras se ha justificado la Guerra contra el Narcotráfico como un deber legal del Estado. Ricardo Espinoza, de la Red Social por un México Libre de Adicciones, señaló respecto de la estrategia:

*“Fue una decisión políticamente muy atrevida, pero necesaria porque México estaba pasando de un estatus de tránsito a un estatus de consumidor. El Estado*

*está obligado a combatir lo ilegal, y el consumo lo es, mientras no se diga otra cosa. Cuando el Estado deja de actuar, se vuelve cómplice del problema.”<sup>1</sup>*

En relación con los consumidores, la administración de FCH aplicó estrictamente el régimen prohibicionista, persiguiendo con énfasis los Delitos Contra la Salud (DCS) consignados en el Código Penal Federal. Como se puede observar en la *Tabla 5*, de todas las averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de la República (PGR) entre 2006 y 2012, más del 40% eran DCS.

*Tabla 5: Averiguaciones previas iniciadas por la PGR. Todos los delitos vs. Delitos contra la salud (2007 a 2012)*

Categoría	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Todos los delitos	137,298	136,091	131,582	132,227	133,045	125,328	795,571
Delitos contra la salud (DCS)	81,491	73,222	63,404	55,122	42,747	27,870	343,856
% DCS del total de delitos	59.4	53.8	48.2	41.7	32.1	32.1	43.22

Fuente: Pérez-Correa (2014).

Ese énfasis en la persecución de los DCS a partir de la Guerra contra el Narcotráfico implicó un aumento del 70% de las averiguaciones respecto de las registradas en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006), al pasar de 201 mil a 343 mil.

*Tabla 6: Averiguaciones previas iniciadas por la PGR. Delitos contra la salud (2001 a 2006).*

Categoría	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Delitos contra la salud (DCS)	23,232	23,588	28,645	28,715	38,903	58,066	201,149

Fuente: Presidencia de la República (2006).

En ese contexto se produjo el primer cambio en las políticas hacia el consumo de cannabis: **la promulgación en 2009 de la Ley de Narcomenudeo**. La iniciativa de ley fue presentada por el Titular del Poder Ejecutivo presentó ante el Senado 2008. El Senado aprobó el dictamen con 87 votos a favor, 0 en contra y 10 abstenciones y la Cámara de Diputados lo

<sup>1</sup> Ricardo Espinoza (Presidente de la Red Social por un México Libre de Adicciones), entrevista con el autor, febrero de 2020.

aprobó con 183 votos a favor, 88 en contra y 44 abstenciones. En ambas Cámaras, existía una mayoría de la Coalición Prohibicionista.

La reforma fue concebida para cumplir dos objetivos: En primer lugar, buscaba combatir la modalidad del comercio de drogas al por menor (Hernández 2010), para lo cual se estableció una política de tolerancia para la portación de pequeñas dosis de sustancias para el consumo personal, y cuya portación quedaría fuera del ejercicio de la acción penal (Pérez-Correa 2014). En el caso de la marihuana, la cantidad tolerada fueron 5 gramos. En segundo lugar, buscaba involucrar a todos los niveles de gobierno en el combate contra el narcotráfico: el narcomenudeo, etapa final del tráfico de drogas, sería responsabilidad de las entidades federativas, a la vez que el mayoreo sería combatido por la autoridad federal (Caiuby y Rodríguez 2019, 57).

La *Tabla 7* sintetiza las creencias de la Coalición Prohibicionista presentes en la Exposición de Motivos de la Iniciativa propuesta por FCH y aprobada por el Legislativo:

*Tabla 7.* Temas del discurso de la Coalición Prohibicionista presentes en el cambio.

Tema de asociación	Fragmento
Protección de la niñez y la juventud a través de la prohibición.	Las organizaciones criminales han [promovido] el consumo de drogas <i>principalmente entre jóvenes que aún no alcanzan incluso la mayoría de edad.</i>
	“El fenómeno del narcotráfico debe ser enfrentado por el Estado [...], sin descuidar la organización de la estructura punitiva contra las organizaciones criminales que <i>promueven el consumo de drogas entre nuestra juventud.</i> ”
Legitimación del uso de la fuerza.	“El <i>Estado mexicano está obligado</i> a reorganizar todos sus esfuerzos para prevenir y <i>combatir la posesión, comercio y suministro de narcóticos.</i> ”
	“Se planteó la <i>necesidad de recuperar la fortaleza del Estado</i> y la seguridad en la convivencia social mediante el <i>combate frontal</i> y eficaz al narcotráfico”
	“Se requieren <i>leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes</i> y no permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad.”
Énfasis en el daño a la salud por consumo	“Debemos cerrarle el paso a la delincuencia [...] que se favorece del narcomenudeo <i>en detrimento de la salud</i> y seguridad de nuestras comunidades.”

Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2008).

Pese a que la aprobación de la ley generó una apariencia de descriminalización del consumo personal, la ley fue congruente con la política prohibicionista del Estado mexicano, y dio continuidad a la criminalización y encarcelamiento como solución principal al problema de las drogas (Hernández 2010). Es importante señalar que, de todos los DCS, los más perseguidos durante el sexenio fueron la posesión y el consumo: dos terceras partes de



las averiguaciones previas por DCS de 2006 a 2012 correspondieron a esas conductas, como se muestra a continuación:

*Tabla 8:* Averiguaciones previas iniciadas por la PGR. Delitos contra la salud: posesión y consumo.

<b>Categoría</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Delitos contra la salud (DCS)</b>	58,066	81,491	73,222	63,404	55,122	42,747	27,870
<b>    Posesión</b>	21,669	27,593	21,060	19,123	24,603	21,739	16,275
<b>    % del total de DCS</b>	(37.3)	(33.9)	(28.8)	(30.2)	(44.6)	(50.9)	(58.4)
<b>    Consumo</b>	16,384	28,156	26,475	24,203	14,577	9,926	3,368
<b>    % del total de DCS</b>	(28.2)	(34.6)	(36.2)	(38.2)	(26.4)	(23.2)	(12.1)
<b>Suma Posesión y Consumo</b>	38,053	55,749	47,535	43,326	39,180	31,665	19,643
<b>    % del total de DCS</b>	(65.5)	(68.5)	(65)	(68.4)	(71)	(74.1)	(70.5)

Fuente: Pérez-Correa (2014).

Como se puede observar en la *Tabla 8*, aún tras la promulgación de la ley, los delitos de posesión y consumo siguieron representando la gran mayoría de DCS que generaron averiguaciones previas por parte de la PGR. Mientras en 2009, año de su promulgación, representaron el 68.4%, en los 3 años siguientes representaron el 71, 74.1 y 70.5%.

**Segundo cambio: Emisión de la sentencia SMART y posterior emisión de jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo recreativo de la cannabis.**

Paradójicamente, la agudización del prohibicionismo durante el gobierno de FCH dio pie a la irrupción de la Coalición Reguladora en el subsistema de política de drogas. Tras lo que muchos políticos de oposición, académicos, periodistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil identificaron como el fracaso de la Guerra contra el Narcotráfico emprendida por el gobierno en 2006, la búsqueda de alternativas a la prohibición se convirtió en un tema presente en la agenda pública.

De acuerdo con Alejandro Madrazo Lajous, investigador del CIDE y activista en favor de la regulación de la cannabis, el aumento de la violencia y de la disponibilidad de drogas son las causas del fracaso de la Guerra contra el Narcotráfico:

*“La Guerra contra el Narcotráfico fue un fracaso irresponsable, basado en necesidades políticas y no en evidencia. Es la peor tragedia que le ha*

*ocurrido al país desde la pérdida de la mitad del territorio nacional durante la guerra contra Estados Unidos. Es la causa de epidemia de violencia que vivimos. Además, en la actualidad hay una mayor disponibilidad de drogas. Es tan desastrosa que es casi criminal”<sup>2</sup>*

La mayoría de las alternativas al prohibicionismo proponían el establecimiento de un marco regulatorio del consumo adulto de cannabis y fueron presentadas en el Congreso de la Unión, sin embargo, todas las fueron dictaminadas negativamente o desechadas, por la falta de consenso de las fuerzas políticas. En 2015 se produjo, por la vía judicial, un cambio promovido por la Coalición Reguladora que trastocó los cimientos de la prohibición misma: **la emisión de la sentencia SMART**, cambio impulsado esencialmente por organizaciones de la sociedad civil progresistas y la SCJN.

El cambio fue facilitado por algunos factores exógenos: En primer lugar, por la promulgación de la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución en 2011, que estableció la obligación de todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas (IBD 2014). En segundo lugar, la legalización del uso recreativo en Colorado y Washington (2012) y en Uruguay (2013), misma que fue usada por la SCJN como un argumento a favor de la posibilidad de cambiar de paradigma, aún con las obligaciones que el régimen internacional de control de drogas impone a los Estados.

En 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver el amparo en revisión 237/2014, permitió a cuatro ciudadanos el consumo recreativo de cannabis. El amparo fue promovido por el colectivo SMART (Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante), una organización de la sociedad civil creada en 2013 con un objetivo único: solicitar la autorización de las autoridades para que sus miembros pudieran consumir cannabis para fines recreativos y producirla sin fines de lucro.

Fundamentalmente, los quejosos (SMART) argumentaron que la política prohibicionista hacia el consumo de cannabis, establecida en diversos artículos de la Ley General de Salud, limitaba de manera indebida varios derechos fundamentales: a la identidad personal, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad y a la autodeterminación

---

<sup>2</sup> Alejandro Madrazo Lajous (Investigador del CIDE), entrevista con el autor, marzo de 2020.

del individuo (SCJN 2015). Además, sostuvieron que al establecer la prohibición, el Estado no ha actuado con neutralidad ética, pues esta ha sido sustentada por prejuicios y valoraciones morales y no por estudios científicos (SCJN 2015).

Al resolver el amparo en revisión 237/2014, la Primera Sala de la Corte argumentó desde una perspectiva de derechos humanos y libertades, considerando que la prohibición del uso recreativo de la cannabis era contrario al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Refutó, con base en estudios científicos, un par de argumentos comunes de la Coalición Prohibicionista: el vínculo de la cannabis con la comisión de delitos y con el consumo de otras drogas. Además, hizo referencia a las experiencias internacionales de regulación de la cannabis.

Tabla 9. Temas del discurso de la Coalición Reguladora presentes en el cambio.

Tema de asociación	Fragmento
Libre desarrollo de la personalidad	“El <i>derecho al libre desarrollo de la personalidad</i> comporta un rechazo radical de la siempre presente tentación del paternalismo del Estado, que cree saber mejor que las personas lo que conviene a éstas y lo que deben hacer con sus vidas.”
Límite al consumo: respeto a los derechos de terceros	“[El libre desarrollo de la personalidad implica] la proclamación constitucional de que, <i>siempre que se respeten los derechos de los demás</i> , cada ser humano es el mejor juez de sus propios intereses.”
Crítica a la distinción entre drogas legales e ilegales	“La marihuana produce efectos adversos a la salud <i>similares</i> por su intensidad a los que ocasiona el <i>tabaco o el alcohol</i> .”
Negación del vínculo consumo con comisión de delitos	“En México sólo el 10% de las personas que cometieron algún delito lo hicieron bajo el influjo de alguna droga, y <i>de éstos sólo el 11% había consumido marihuana</i> .”
Negación del vínculo de la marihuana con el consumo de otras drogas	“El consumo de drogas subsecuentes es resultado de diversos factores actuando de manera conjunta, pero <i>no del consumo de la marihuana en sí mismo</i> .”
Referencia a las experiencias internacionales de regulación	“En relación con el consumo de marihuana, en <i>el derecho comparado pueden encontrarse distintas alternativas para su regulación</i> [...] que constituyen una <i>alternativa a una prohibición absoluta</i> del consumo.”

Elaboración propia con base en SCJN (2015).

La SCJN declaró la inconstitucionalidad de la prohibición por dos motivos. Primero, determinó que la prohibición era innecesaria, por existir medidas alterativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público y que, a su vez, afectan en menor grado el derecho al libre desarrollo de la personalidad: por ejemplo, las campañas de información y

las políticas que abordan la farmacodependencia como un problema de salud pública (SCJN 2015, 71). Segundo, determinó que la medida no es proporcional, ya que genera una protección mínima a la salud y orden público frente a la intensa intervención al derecho de las personas a decidir qué actividades lúdicas desean realizar (SCJN 2015, 79).

La sentencia marcó un parteaguas en el quehacer judicial en México pues, ante la inacción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la SCJN asumió un rol activo como intérprete del orden jurídico y promotor de cambios en la legislación. Al respecto, José Ramón Cossío Díaz, uno de los Ministros que participaron en la emisión de la sentencia SMART, criticó el rol que la SCJN desempeñó en el cambio, al considerar que la vía judicial no era la idónea:

*“Está bien la sentencia, la voté a favor, pero no está bien que haya tenido que ser una sentencia judicial la que generara una solución. No creo que una sentencia tenga la potencia necesaria para organizar algo tan complejo, se le dio una solución parcial. Es obligación del legislador crear una ley en la materia.”<sup>3</sup>*

Tras la emisión de la sentencia, entre 2015 y 2018, diversos miembros de organizaciones de la sociedad civil promovieron amparos siguiendo la ruta trazada por el colectivo SMART de manera que el 31 de octubre de 2018, tras cinco amparos en el mismo sentido, se generó una jurisprudencia cuyo efecto práctico fue obligar a todos los jueces federales a otorgar amparos a todo aquel ciudadano que solicitara consumir marihuana para fines recreativos. Con ello se crearon dos regímenes jurídicos: la prohibición como regla general y la liberalización del uso adulto de la cannabis únicamente para aquellos ciudadanos que tramiten un amparo ante un juez.

Finalmente, el 19 de febrero de 2019 la SCJN notificó la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018 y dictó un plazo de 90 días al Poder Legislativo para derogar los artículos de ley que sustentaban la prohibición, con lo cual, se abrió la puerta al establecimiento de un modelo de regulación.

---

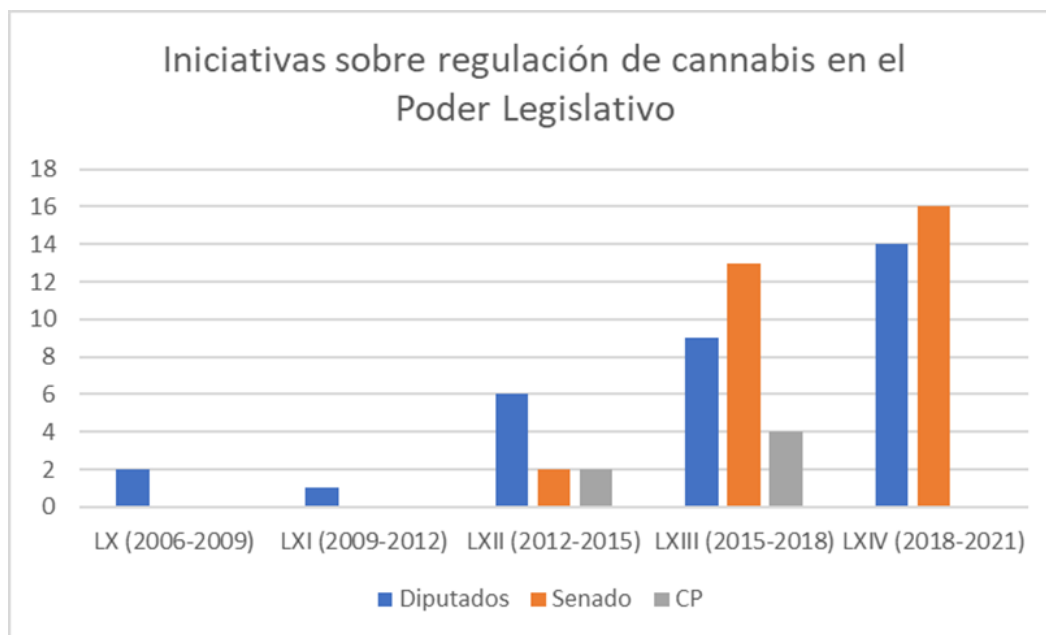
<sup>3</sup> José Ramón Cossío Díaz (Ministro en retiro de la SCJN), en entrevista con el autor, marzo de 2020.

### Tercer cambio: Legalización del uso medicinal de la cannabis.

Gracias al impacto mediático, social y político que tuvieron los criterios que el Poder Judicial estableció respecto de la cannabis en 2015, se reabrió en la agenda la discusión acerca de la regulación de la cannabis como un primer paso para terminar con la política prohibicionista, y tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo fueron quienes realizaron el siguiente cambio: **la regulación del uso medicinal**.

Como lo muestra el *Gráfico 2*, la regulación de la cannabis apareció por primera vez en la agenda legislativa durante la LX Legislatura (2006-2009), sin embargo, su presencia fue marginal: sólo se presentaron 2 iniciativas de ley al respecto en la Cámara de Diputados y ambas fueron desechadas. En las dos Legislaturas posteriores, siguió siendo un tema con escasa presencia: en la LXI Legislatura (2009-2012) se presentó sólo una iniciativa en la Cámara de Diputados y en la LXII (2012-2015) se presentaron 12 iniciativas: 6 en Cámara de Diputados, 2 en el Senado y 2 en la Comisión Permanente. Todas ellas fueron presentadas por Legisladores de bancadas minoritarias, particularmente de partidos políticos de izquierda y todas fueron desechadas (Kanter 2020).

*Gráfico 2.* Iniciativas sobre regulación de cannabis en el Poder Legislativo (2006-2020).



Elaboración propia con base en registros del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>.

Posteriormente, durante la LXIII Legislatura (2015-2018) la presencia del tema en la agenda incrementó de forma relevante, al presentarse 26 iniciativas: 9 en Cámara de Diputados, 13 en el Senado y 4 en la Comisión Permanente, con la particularidad de que ya no sólo fueron presentadas por bancadas minoritarias. De hecho, fue fundamental el rol que el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) – miembro de la Coalición Prohibicionista – desempeñó durante esa Legislatura, cuando además de tener mayoría en ambas Cámaras, era el partido en el gobierno. El Partido presentó 7 iniciativas de ley, una de ellas del Presidente Enrique Peña Nieto (EPN): fue la única iniciativa aprobada en la materia a lo largo de la Legislatura.

Un factor exógeno que facilitó la reforma fue la propia emisión de sentencias de la SCJN en la materia, pues obligó a la administración de EPN a abordar de frente el tema del consumo de drogas y a tomar postura al respecto (Valdivia 2016).

El proceso que llevó a la promulgación de la reforma promovida por EPN comenzó en la tercera semana de 2016, cuando bajo la organización de la Secretaría de Gobernación iniciaron una serie de foros a lo largo del territorio nacional para debatir el uso de la marihuana en México. Al terminar esos foros, el Gobierno asumió una posición oficial reconociendo que: 1) la nueva política debía tener un enfoque de salud pública y derechos humanos, y 2) se deberían actualizar las normas para el uso científico y medicinal de la marihuana (Corona 2019, 26).

La reforma, promulgada en 2017, es considerada como un cambio promovido por la Coalición Prohibicionista por 2 motivos: En primer lugar, porque fue impulsada por el Partido que históricamente dio forma a la prohibición y aprobada por las Cámaras Legislativas con mayoría conservadora, aunque también contó con la aprobación de una parte de las bancadas de los partidos progresistas. En segundo lugar, y más importante, porque mantuvo vigente la penalización de los usos no medicinales/científicos de la planta, lo cual es una característica fundamental de la definición de prohibición propuesta por la Comisión Global de Políticas de Drogas de la ONU (2014).

La *Tabla 10* sintetiza las creencias de la Coalición Prohibicionista presentes en la Exposición de Motivos de la Iniciativa propuesta por EPN y aprobada por el Legislativo.

Tabla 10. Temas del el discurso de la Coalición Prohibicionista presentes en el cambio.

Tema de asociación	Fragmento de la intervención
Aprobación exclusivamente para uso medicinal.	“Esta propuesta <i>no supone de ninguna manera la legalización de la cannabis sativa, indica y americana o marihuana.</i> ”
	“Se suprime la prohibición contenida en la Ley General de Salud [...] <i>exclusivamente. cuando dichas conductas se realicen con fines científicos y médicos.</i> ”

Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2016).

Sin embargo, podría decirse que en alguna medida representó un paso hacia la regulación, pues discursivamente incorporó el núcleo profundo de creencias de la Coalición Regulatoria basado en los derechos humanos, especialmente al derecho a la salud. La *Tabla 11* sintetiza las creencias de la Coalición Regulatoria presentes en la Exposición de Motivos de la Iniciativa:

Tabla 11. Temas del discurso de la Coalición Regulatoria presentes en el cambio.

Tema de asociación	Fragmento
El papel del Estado debe ser el de garantizar los derechos de las personas.	“Es importante que el Estado mexicano enfoque el consumo de drogas como un problema de <i>salud pública</i> , y <i>no criminalice a los consumidores</i> con instrumentos punitivos que lejos de tratarlos como farmacodependientes, dañan su personalidad, <i>en perjuicio de sus derechos humanos.</i> ”
Crítica a la distinción entre drogas legales e ilegales.	“Algunas <i>otras sustancias estupefacientes o psicotrópicas reciben un tratamiento diferente</i> , permitiéndose la producción o importación de medicamentos que las contienen, siempre y cuando, cumplan con los requisitos y demás disposiciones aplicables.”
Construcción histórica y cultural de la prohibición.	“El Estado mexicano debe estar atento a los <i>cambios sociales que ocurren a nivel interno e internacional</i> , ya que éstos tendrán repercusiones en el ámbito jurídico nacional.”

Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2016).

El Decreto consistió en la reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de Cannabis para uso médico, científico e industrial. Algunos de los aspectos más relevantes de la reforma:

- e) Estableció la facultad a la Secretaría de Salud para el diseño y ejecución de políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos del cannabis.
- f) Cambió el status de la cannabis de “nulo valor terapéutico” a “algún valor terapéutico”.

- g) Reformó el artículo 198 del CPF para despenalizar la siembra, cultivo, cosecha, posesión, comercio, transporte de marihuana con fines médicos y científicos.

La legalización del uso legal de la cannabis ha sido criticada por miembros de la Coalición Reguladora por insuficiente. La Senadora Patricia Mercado, de Movimiento Ciudadano, reconoce que fue un avance, pero critica sus limitaciones:

*“Fue un avance. Es lo que en ese momento era posible: un primer consenso nacional. Sin embargo, fue tan timorato el cambio que no se hizo el reglamento para acceder a los medicamentos y a la planta.”<sup>4</sup>*

Por su parte, Leopoldo Rivera, del Movimiento Cannábico Mexicano, señala la ausencia de una regulación para el uso adulto de la cannabis ha impedido una correcta despenalización del uso medicinal:

*“No hubo una buena despenalización para uso medicinal, porque no se emitió el reglamento para el acceso legal, y hay un mercado gris impresionante. El proceso se hizo al revés: el obstáculo para el uso médico e industrial es justamente la prohibición del consumo adulto. Si se regulara este último, no tendría sentido que los otros usos sigan prohibidos.”<sup>5</sup>*

#### **Cuarto cambio: Aprobación del dictamen de regulación de la cannabis en México.**

El último cambio que han sufrido las políticas hacia el consumo de cannabis ha sido impulsado por la Coalición Reguladora y al momento que esta tesina se termina de escribir (junio de 2020), aún se encuentra en proceso. De concretarse, representaría un auténtico cambio de paradigma en las políticas de drogas del país: **la creación de un marco regulatorio para la cannabis que incluye su uso recreativo.**

La regulación de la cannabis es un tema de reciente incorporación en la agenda del Poder Legislativo mexicano. Como se ha mencionado, las primeras iniciativas sobre regulación y control de la planta fueron presentadas hace poco más de una década (Kanter 2020). La *Tabla 12* hace un recuento de todas las iniciativas de ley relacionadas con la regulación de la cannabis presentadas tanto en la Cámara de Diputados, el Senado de la

---

<sup>4</sup> Patricia Mercado (Senadora de la República), en entrevista con el autor, abril de 2020.

<sup>5</sup> Leopoldo Rivera (Líder del Movimiento Cannábico Mexicano), entrevista con el autor, febrero de 2020.



República y la Comisión Permanente entre las Legislaturas LX (2006-2009) y LXIV (2018-2021), así como los partidos políticos que las presentaron.

Tabla 12. Iniciativas de regulación 2006-2020.

Legislatura	Diputados	Partido	Senado	Partido	CP	Partido	Total
LX (2006-2009)	2	PASDC (2)	0	N/A	0	N/A	2
LXI (2009-2012)	1	Convergencia	0	N/A	0	N/A	1
LXII (2012-2015)	6	PRD (5) PANAL (1)	2	PRD (1) PAN (1)	2	PRD (2)	10
LXIII (2015-2018)	9	MC (3) PRD (2) PRI (2) PT (1) PVEM (1)	13	PRI (5) PRD (3) PT (2) MC (1) PAN (1) S/P (1)	4	PRD (1) MC (1) PVEM (1) Morena (1)	26
LXIV (2018-2021)	17	Morena (6) MC (5) PRD (4) PRI (1) PES (1)	16	Morena (5) PRI (4) MC (3) PRD (3) PT (1)	0	N/A	30

Elaboración propia con base en registros del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>.

Del análisis de las mismas, es posible notar que el tema ha sido impulsado principalmente por las bancadas de los partidos políticos de izquierda en el Poder Legislativo: El Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina (PASC), Convergencia, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), el Partido del Trabajo (PT) y el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), todos ellos miembros de la Coalición Reguladora.

La aprobación del dictamen de regulación de cannabis en Comisiones del Senado se vio facilitada por tres eventos exógenos: Primero, por un cambio en el equilibrio de poder que llevó a un partido político de izquierda (MORENA) por primera vez a obtener la mayoría en el Poder Legislativo así como la titularidad del Poder Ejecutivo. Segundo, gracias a la antes mencionada Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018, por la que la SCJN ordenó al Legislativo a promover una reforma en la materia. Finalmente, porque los datos

disponibles muestran un aumento en el consumo de cannabis en México en la última década, lo cual generó cuestionamientos alrededor de la utilidad de la prohibición.

*Tabla 13:* Evolución de la prevalencia anual de consumo de marihuana.

<b>Categoría</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>
<b>Nacional %</b>	1.0	1.2	2.1
<b>Hombres %</b>	1.7	2.2	3.5
<b>Mujeres %</b>	0.4	0.3	0.9

Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 y 2011, y Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017.

*Tabla 14 :* Evolución de la prevalencia “Alguna vez en la vida” del consumo de marihuana.

<b>Categoría</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>
<b>Nacional %</b>	4.2	6.0	8.6
<b>Hombres %</b>	7.2	10.6	14.0
<b>Mujeres %</b>	1.4	1.6	3.7

Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 y 2011, y Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017.

Respecto al nuevo equilibrio de poderes, resulta revelador que el titular de la Comisión Nacional contra las Adicciones desde 2019 sea Gady Zabicky Sirot, quien posee una larga trayectoria en el activismo a favor de la regulación de la cannabis. En entrevista, expresó una aguda crítica a la Guerra contra el Narcotráfico iniciada por la Coalición Prohibicionista en 2006:

*“Está comprobado que fue un fiasco. Todo lo que ha comenzado a suceder después de 2006 es un río de sangre. La Guerra contra las drogas fue promulgada desde el norte, y nunca se consideraron las peculiaridades de los mexicanos. El discurso ‘guerrero’ de Felipe Calderón está caduco, es inservible y contrario a los derechos humanos, a la lógica, a la evidencia científica. Fue una gran falla.”<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> Gady Zabicky Sirot (Comisionado Nacional contra las Adicciones), entrevista con el autor, marzo de 2020.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia de la República, 2019) refleja la expresa adhesión del nuevo partido en el poder a las creencias de la Coalición Reguladora:

Tabla 15. Temas del discurso de la Coalición Reguladora presentes en el PND 2019-2024.

Tema de asociación	Fragmento
Fracaso de la Guerra contra el Narcotráfico	“En materia de estupefacientes, <i>la estrategia prohibicionista es ya insostenible</i> , no sólo por la <i>violencia</i> que ha generado sino por sus <i>malos resultados en materia de salud pública.</i> ”
	“La <i>“guerra contra las drogas” ha escalado el problema de salud pública</i> que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una <i>crisis de seguridad pública.</i> ”
Consumo debe estar fuera del ámbito penal	“Estamos aplicando ya un <i>nuevo paradigma en materia de paz y seguridad</i> que se plantea como prioridades: fin de la <i>“guerra contra las drogas”</i> y <i>adopción de una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones.</i> ”
	“La alternativa es que el <i>Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición</i> de las sustancias que las generan y <i>se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen</i> mediante un <i>seguimiento clínico.</i> ”

Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2019).

El 04 de marzo de 2020 fue aprobado el 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. El dictamen fue aprobado por 26 votos a favor (MORENA, PRD y MC), 7 en contra (PAN) y 8 abstenciones (PRI) (El Financiero, 2020). Para su elaboración, las Comisiones del Senado de la República dictaminaron 17 iniciativas presentadas por todas las fuerzas políticas, la gran mayoría de las cuales (13) fueron presentadas por legisladores de partidos políticos de izquierda y 4 por los partidos de la Coalición Prohibicionista (PRI y PAN), como se muestra a continuación:

Tabla 16. Iniciativas incluidas en el Dictamen por grupo parlamentario.

Grupo parlamentario	Iniciativas
MORENA	5
PRD	4
PT	3
PRI	3
MC	1
PAN	1

Elaboración propia con base en Senado de la República (2020)

Entre los elementos centrales que contempla el Dictamen, se encuentran los siguientes:

- a) Se permite la siembra, plantación, cultivo, cosecha, aprovechamiento, preparación portación y consumo de cannabis a los adultos para fines recreativos.
- b) La regulación de la cannabis comprende los usos o fines lúdicos o recreativos; comercial; de investigación; médico o farmacéutico; paliativo e industrial.
- c) Se permite la posesión de 28 gramos de cannabis a mayores de edad con fines lúdicos.
- d) Se permite también el cultivo de 4 plantas de cannabis para consumo personal.
- e) Se propone la creación de asociaciones o cooperativas para el autocultivo de cannabis.
- f) Se propone la creación de un Instituto Mexicano del Cannabis con diversas atribuciones, entre ellas la de emitir las licencias para el cultivo, transformación, comercialización, exportación o importación e investigación.
- g) Se prohíbe la venta y el suministro de cannabis a menores de edad.
- h) Se prohíbe consumir cannabis en establecimientos comerciales con acceso público, lugares donde esté prohibido el uso de tabaco y en puntos de concurrencia masiva donde pueden acceder menores de 18 años.
- i) Se prohíbe toda promoción y publicidad de la cannabis.

Discursivamente, el Dictamen estuvo sustentado por el sistema de creencias de la Coalición Reguladora basado en los derechos humanos (especialmente a la salud y al libre desarrollo de la personalidad), críticas al prohibicionismo y a la Guerra contra el Narcotráfico iniciada en 2006, críticas a la distinción entre drogas legales e ilegales, un enfoque de justicia social hacia los campesinos y comunidades indígenas afectadas por la prohibición, la necesidad de que el Estado participe en la cadena productiva y referencias a las experiencias internacionales de regulación (Senado de la República 2020).

Tabla 17. Temas del discurso de la Coalición Reguladora presentes en el cambio.

Tema de asociación	Fragmento
Libre desarrollo de la personalidad y decisión informada	“Se considera no sólo pertinente, sino necesario legislar para que todas las personas mayores de edad y que estén en posibilidad de <i>manifestar su consentimiento libre e informado</i> , en pleno <i>ejercicio de su libre desarrollo de la personalidad</i> , puedan tener acceso al consumo de cannabis psicoactivo, pero dentro de un marco legal.”
El papel del Estado debe ser el de garantizar derechos	“Con la debida <i>intervención del Estado</i> tanto para tomar medidas y acciones para <i>proteger la salud</i> , así como para responder de los posibles riesgos y daños de la regulación, como para la <i>protección de los derechos humanos</i> .”
Fracaso de la Guerra contra el Narcotráfico	“Los resultados de la imposición del modelo prohibicionista, no han sido alentadores. Tal modelo impulsó la “ <i>guerra contra las drogas</i> ”, la cual ha originado en México <i>más muertes que las propiciadas por el consumo y el trasiego de drogas</i> .”

Crítica a la distinción entre drogas legales e ilegales	“Existen <i>otras sustancias</i> que causan adicciones y a pesar de causar graves daños a la salud, <i>no son tratadas con el mismo rigor</i> que el cannabis psicoactivo.”
Intervención del Estado en la cadena productiva	“La regulación <i>no es sinónimo de una liberación absoluta</i> del uso de la planta y sus derivados o del mercado que los provea, sino de la legalización de determinados actos que implican su uso exclusivamente para determinados fines, <i>con parámetros de control e intervención del Estado.</i> ”
Enfoque de justicia social	“La regulación del cannabis <i>no debe olvidarse de las personas y de los grupos de campesinos y comunidades</i> que de alguna forma han sufrido las consecuencias del sistema prohibicionista.”
Referencia a las experiencias internacionales de regulación	“Existen <i>diversas experiencias internacionales</i> que evidencian que varios países alrededor del mundo como Holanda, Sudáfrica, Alemania, Luxemburgo, Croacia, República Checa, entre otros, <i>han permitido el uso del cannabis para ciertos fines.</i> ”
	“Tales legislaciones son muestra de que se está produciendo <i>un cambio global y regional en la forma de atender los problemas que las drogas originan.</i> ”

Elaboración propia con base en Senado (2020).

A partir de la aprobación del Dictamen, la discusión pública ha experimentado un cambio radical: ya no se discute si se debe regular o no, ahora se discuten las características específicas que debe poseer la regulación. En términos del MCP, existe un consenso respecto del núcleo profundo (*deep core*), pero el núcleo de política (*policy core*) y los aspectos secundarios (*secondary beliefs*) están en disputa.

En ese sentido, diversos miembros de la Coalición Promotora han expresado disensos respecto de aspectos específicos del Dictamen aprobado por el Senado:

- a) La regulación crea barreras para que los pequeños productores y campesinos puedan incorporarse al mercado, pues impone controles sanitarios demasiado costosos. (MUCD 2020).
- b) El padrón de usuarios es discriminatorio. Debe respetarse el derecho a la privacidad y dar a los usuarios de cannabis una igualdad de trato respecto de los consumidores de otras sustancias, como alcohol y tabaco (MCM 2020)
- c) La prevalencia de la posesión simple como delito (por encima de los 28 gramos) sigue dando pie a la criminalización y extorsión de los usuarios de cannabis (MCM 2020).
- d) La propuesta establece definiciones como “consumo problemático de cannabis” que siguen fomentando la discriminación y estigmatización de los usuarios (Animal Político 2020).

Asimismo, la Senadora Patricia Mercado, quien participó en la elaboración, discusión y aprobación del Dictamen, sintetiza las deficiencias que observa en el mismo:

*“Si bien, sí voté a favor de la iniciativa en lo general, tiene muchos problemas: sigue penalizando la planta; impone muchas restricciones y sanciones; se puede seguir prestando a la extorsión y la violencia; el hecho de que la ley te obligue a registrarte y tener un permiso puede seguir criminalizando al consumidor; las barreras a la entrada en el mercado son muy difíciles de pasar para los campesinos, los cuales corren el riesgo de convertirse en los jornaleros de los grandes capitales; hay que darle oportunidad al campesinado.”<sup>7</sup>*

Debido a la contingencia sanitaria originada por el COVID-19, la SCJN otorgó una prórroga al Poder Legislativo para dictaminar la legislación relativa a la regulación de la cannabis, la cual vence el 15 de diciembre de 2020. La ventana de oportunidad está abierta como nunca antes en la historia reciente del país y, a juzgar por los pasos dados en los últimos meses, parece inminente que la regulación se concretará este año. Con ello, México pondría fin a 100 años de políticas prohibicionistas frente a la cannabis y se convertiría en el tercer país en el mundo –junto con Uruguay y Canadá– en legalizar completamente el uso de la planta.

---

<sup>7</sup> Patricia Mercado (Senadora de la República), en entrevista con el autor, abril de 2020.

## Discusión

Esta investigación añade un nuevo caso a la literatura que aplica el MCP para el estudio del cambio en la política de drogas en Latinoamérica, como lo han hecho anteriormente Acevedo y Macías (2019) en Colombia; Cunial (2018) y Labiano (2018) en Argentina; Sampaio (2016) en Brasil; y Sanjurjo (2013) en Uruguay.

Al igual que los estudios de Acevedo y Macías (2019) y Sampaio (2016) – quienes estudian el cambio entre 2000 y 2015 en Colombia y Brasil, respectivamente – esta investigación utiliza el MCP para estudiar los cambios después del año 2000, ya que durante el Siglo XX, diversos países en América Latina experimentaron una falta de democracia y de pluralidad política y, en consecuencia, la inexistencia de Coaliciones que promovieran cambios mayores en el subsistema de política de drogas. Además, el apego de los países al régimen internacional de control de drogas y a la ‘guerra contra las drogas’ promovida por Estados Unidos explica la ausencia de cambios fuera del paradigma prohibicionista durante el siglo pasado.

Sin embargo, al igual que los estudios de Sanjurjo (2013) y Labiano (2018) – quienes estudian con detalle los orígenes de la prohibición y su evolución durante las dictaduras militares en Uruguay y Argentina, respectivamente – la investigación explora la evolución histórica de la prohibición durante el régimen de partido hegemónico (PRI) en México, bajo el entendido de que, para comprender los restricciones y recursos con los que contaban las Coaliciones al momento de promover los cambios, es relevante comprender la formación del statu quo, así como las ideas bajo las cuales, originalmente fue establecida la prohibición.

En cuanto a las fuentes de información, al igual que todas las investigaciones mencionadas anteriormente, este trabajo realiza un análisis cualitativo de material documental, así como de entrevistas semiestructuradas a miembros de las Coaliciones.

Sin embargo, su innovación consiste en incluir fragmentos textuales de las fuentes primarias que dieron lugar a los cambios señalados – sentencias de la SCJN, exposición de motivos de iniciativas de ley, dictámenes – los cuales son analizados a la luz de los 3 niveles de creencias de cada una de las Coaliciones. Además, incorpora citas textuales de los actores criticando el sistema de creencias de la Coalición contraria. Con ello busca capturar de manera más fehaciente el proceso dialéctico que da lugar al cambio: el conflicto entre los actores cuando sus sistemas de creencias son incompatibles entre sí.

En todas las investigaciones es posible reconocer la utilidad del MCP para lo que Cunial (2018) ha llamado “enmarcar cuestiones controvertidas”. Dado que el fenómeno del consumo de drogas ha sido problematizado a partir de consideraciones éticas, políticas y culturales incompatibles entre sí, el debate alrededor de la cuestión no puede girar en torno a argumentos puramente racionales y difícilmente alcanzará soluciones que satisfagan las preferencias de la mayoría de los actores del subsistema. Así, se considera que un enfoque constructivista es capaz de comprender la complejidad del establecimiento, evolución y cambio de la definición de problemas públicos.

Finalmente, todas las investigaciones mencionadas comparten un supuesto: ningún problema público existe *ex ante*. Todos ellos son producto de las ideas dominantes en un momento histórico determinado, las cuales, a su vez, son moldeadas por factores políticos, jurídicos, sociales, económicos, culturales y geográficos. En ese sentido, el MCP representa una herramienta útil y vigente para el análisis integral del cambio de las políticas públicas, incluyendo el cambio en la definición de los problemas públicos y las ideas que subyacen a los mismos. En el contexto latinoamericano actual, cada vez más plural y en el cual los valores y creencias tradicionales son desafiados cada vez con mayor frecuencia, el MCP servirá para estudiar la pugna en la definición de problemas públicos entre actores con ideas progresistas que promueven el cambio y aquellos que buscan preservar el statu quo.



## Conclusiones

Siguiendo las pautas del MCP, se identificaron dos Coaliciones Promotoras en el subsistema de política de drogas mexicano entre 2006 y 2020: la Prohibicionista y la Reguladora. Los sistemas de creencias que han guiado sus acciones son radicalmente distintos en sus tres niveles (núcleo profundo, núcleo de política y creencias secundarias), y por lo tanto, incompatibles, lo cual ha dificultado el cambio. A continuación se sintetizan los aspectos más relevantes de tales sistemas de creencias.

<b>Coalición promotora</b>	<b>Coalición prohibicionista</b>	<b>Coalición reguladora</b>
<b>Núcleo profundo</b>	Consumir cannabis es un delito y, por tanto, quien lo comete debe ser castigado.	Consumir cannabis es una decisión consciente de la persona adulta en ejercicio de su libertad.
<b>Creencias de política</b>	El Estado debe perseguir y castigar a traficantes y consumidores de cannabis.	El Estado debe asumir un rol activo en la cadena productiva de cannabis y debe dejar de invertir recursos para castigar y perseguir a consumidores.
<b>Creencias secundarias</b>	En contra de crear una ley que regule el uso adulto de la cannabis. Aceptan que se regule el uso médico y científico.	A favor de emitir una ley que regule todas las actividades relacionadas con la cannabis, incluyendo uso médico, científico, industrial y adulto.

Históricamente, la Coalición Prohibicionista ha tenido el dominio casi absoluto sobre la toma de decisiones en el subsistema de política de drogas. Salvo un breve periodo en el año de 1940 – cuando el Gobierno decidió sacar el consumo de drogas del ámbito penal y asumir un enfoque sanitario – la prohibición ha prevalecido desde 1920, y las normas que sostienen la prohibición se mantuvieron estáticas a lo largo del siglo pasado. En un contexto de régimen de partido hegemónico y pluralidad limitada, nunca surgió una Coalición que promoviera el abandono del paradigma prohibicionista. Por ello, la investigación considera que sería poco útil estudiar el cambio durante tal periodo.

Sin embargo, a inicios del presente siglo, la inmovilidad que había caracterizado al subsistema de política de drogas fue modificada por dos factores exógenos: la transición democrática que tuvo lugar en el año 2000 y el inicio de la Guerra contra el Narcotráfico en 2006, la transición democrática provocó la ruptura de inercias en la manera en que el Gobierno abordaba el problema de las drogas, además de que dotó de pluralidad a diversos subsistemas de políticas, incluyendo el de drogas. Por otra parte, la Guerra contra el

Narcotráfico exacerbó el prohibicionismo, con consecuencias perniciosas en materia de violencia.

Paradójicamente, la Coalición Reguladora se cohesionó y asumió un rol activo como respuesta a lo que diversos actores juzgaron como el fracaso de la Guerra contra el Narcotráfico. Por ello, el periodo de tiempo en que se enmarca la investigación es de 2006 (año de inicio de la Guerra contra el Narcotráfico) a 2020, a lo largo del cual, las Coaliciones protagonizaron una pugna por lograr que sus creencias e ideas se materializaran en políticas públicas concretas.

A través de cuatro cambios, se estudia cómo el núcleo profundo de creencias que sostiene las políticas hacia el consumo de cannabis han ido transitando desde un discurso ético-jurídico materializado en el prohibicionismo y el castigo penal, hacia un discurso de derechos humanos y salud pública, llegando al punto que la prohibición del consumo de cannabis se ha declarado inconstitucional. Es decir, siguiendo los postulados del MCP, es notorio que los cambios en las políticas han sido provocadas por actores que compiten por convertir sus ideas y creencias en acciones gubernamentales concretas, así como por factores exógenos.

El primer cambio, impulsado por la Coalición Prohibicionista, fue la promulgación de la Ley de Narcomenudeo en 2009, que estableció una tolerancia hacia el consumo a través de una tabla de cantidades máximas que se podrían portar sin ser objeto de acción penal (5 gramos en el caso de la marihuana). El segundo cambio fue impulsado por la Coalición Reguladora y consistió en las sentencias que, a partir de 2015, emitió la SCJN a favor de miembros de OCSs progresistas, vía por la cual se declaró inconstitucional la prohibición en 2018. El tercer cambio, impulsado por la Coalición Prohibicionista, consistió en la legalización de la cannabis para su uso medicinal en 2017. Finalmente, un cuarto cambio se encuentra en proceso: la creación de una ley que regula todas las actividades relacionadas con la cannabis para todos los usos, incluyendo el uso adulto.

El plazo del Congreso para concretar esa legislación vence el 15 de diciembre de 2020. La ventana de oportunidad está abierta como nunca antes en la historia reciente: México se encuentra en la antesala de terminar con 100 años de prohibición de la marihuana y de convertirse en el tercer país del mundo –junto con Uruguay y Canadá– que legalice completamente el uso de la planta.

## Referencias

- Acevedo, Daniel y Macías, Andrés. 2019. Los sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia, 2000-2015. Un análisis desde el Marco de Coaliciones Promotoras. *Estudios de Derecho*, 76 (167), 11-40
- Alonso, Fernanda. 2015. *La historia de la política de mexicana de drogas en el siglo XX*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Animal Político. 2020. *¿Mariguana legal para todos? Organizaciones cuestionan la iniciativa de Morena para la cannabis*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/mariguana-iniciativa-morena-critica-organizaciones/>
- Atuesta, Laura. 2014. *La política de drogas en México 2006-2012: análisis y resultados de una política prohibicionista*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Baumgartner, Frank R. y Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BBC. 2012. *Michoacán, donde nació la guerra al narco en México*. Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120604\\_mexico\\_narco\\_michoacan\\_elecciones\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120604_mexico_narco_michoacan_elecciones_irm)
- Caiuby, Beatriz y Rodrigues, Thiago. 2015. “Política de drogas y prohibición en las Américas”, en *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Calderón, Felipe. 2020. *Decisiones difíciles*, Debate, México.
- Chabat, Jorge. 2010. ‘La respuesta del gobierno de Felipe Calderón ante el desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor’, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.) *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*. México, El Colegio de México.
- Cohen, Michael, March, James, y Olsen, Johan. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2014. *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. Disponible en: <http://www.gcdpsummary2014.com>

- Corona, Gabriel A. 2019. *Breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del cannabis en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cruz-Rubio, César N. 2011. “Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”. *Administración & Desarrollo* 39 (54): 99-118.
- Cunial, Santiago. 2018. Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 123-149.
- Código Penal Federal (CPF). 1931. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 1917.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 1940. *Disposiciones sobre el comercio y cultivo de productos que degeneran la raza*, México.
- El Financiero. 2020. Ley para la regulación de la marihuana es aprobada en comisiones del Senado. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/comisiones-del-senado-aprueban-dictamen-para-expedir-ley-para-la-regulacion-de-la-marihuana>
- Gómez Lee, Martha I. 2016. *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Guerrero, Eduardo. 2012. *La estrategia fallida*. Nexos. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- Hernández, Ana Paula. 2010. *Legislación de drogas y situación carcelaria en México*. The Washington Office on Latin America.
- Howlett, Michael y Cashore, Ben. 2009. “The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problema”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 33-46.
- Huertas, Alejo. 1987. “Del ángel caído al enfermo mental” en *Locura y degeneración. Psiquiatría y sociedad en el positivismo francés*, n. 5, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos.
- Instituto Belisario Domínguez (IBD). 2014. *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México.

- Enciso, Froylan. 2015. *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, Debate.
- Foucault, Michel. 2001. *Defender la Sociedad*. México: FCE.
- Kanter, Irma. 2020. *Iniciativas Legislativas en materia de cannabis presentadas en el Senado de la República*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Li, Wei y Weible Christopher M. 2019. *China's Policy Processes and the Advocacy Coalition Framework*, Policy Studies Journal, Vol. 0, No. 0, 2019.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The intelligence of democracy*, Free Press.
- Madrazo, Alejandro. 2014. *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Meyer, Lorenzo. 2015. Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro internacional*, 55(1), 16-44. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100016&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100016&lng=es&tlng=es).
- México Unido Contra la Delincuencia (MUCD). 2020. MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/2019/10/mucd-alerta-sobre-dictamen-de-cannabis/>
- Movimiento Cannábico Mexicano (MCM). 2020. *Firma para que el Senado despenalice la posesión de marihuana y garantice su acceso legal*. Disponible en: <https://www.change.org/p/cannabislegal-legisladores-en-m%C3%A9xico-despenalicen-posesi%C3%B3n-simple-y-garanticen-acceso-legal-al-cannabis-incluido-el-cultivo-privado-y-el-asociado-sin-fines-de-lucro?recruiter=28130877>
- O'Neal, Shannon 2009, "The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels"; *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July/August), pp. 63-77.
- Pérez-Correa, Catalina. 2014. *La implementación de la Ley contra el Narcomenudeo en México (2006-2013)*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Pérez-Correa, Catalina y Corona, Gabriel A. 2018. *La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Pérez-Correa, Catalina y Ruíz Ojeda, Andrés. 2018. *Marihuana en México: el peso de la prohibición*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Presidencia de la República. 2006. Sexto Informe de Gobierno. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342496/Informe\\_de\\_Gobierno\\_apartado\\_Procuraci\\_n\\_de\\_Justicia\\_2006.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342496/Informe_de_Gobierno_apartado_Procuraci_n_de_Justicia_2006.pdf)
- Presidencia de la República. 2007. Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>
- Presidencia de la República. 2008. Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun\\_2474229\\_20081002\\_1222958396.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun_2474229_20081002_1222958396.pdf)
- Presidencia de la República. 2010. *Foro Diálogos por la Seguridad, hacia una política de Estado*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2VswXL2i75M&feature=channel>
- Presidencia de la República. 2012. *Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, durante su Participación en el Debate General de la 67 Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en esta ciudad*. Disponible en: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/discursos-antiores/303-discurso-participacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-felipe-calderon-hinojosa-durante-el-debate-general-de-la-67-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas>
- Presidencia de la República. 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Presidencia de la República. 2006. *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*. Disponible en: <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico---anuncio-sobre-la-operaci%C3%B3n-conjunta-michoac%C3%A1n.pdf>

- Presidencia de la República. 2016. *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal*. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun\\_3368872\\_20160421\\_1461277738.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3368872_20160421_1461277738.pdf)
- Romero, Jorge Javier. 2017. *A partir de la Constitución de 1917, cien años de política de drogas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sabatier, Paul. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, Vol. 21, No. 2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework, pp. 129-168
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher. 2007. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. En *Theories of the Policy Process*, Paul A. Sabatier ed, 189-222. Westview, Boulder, CO.
- Sampaio, Lara. 2016. *Beliefs, dissents and policy change.: An application of the advocacy coalition framework to the drug policy debate in Brazil*, Institut Barcelona D'Estudis Internacionals (IBEI).
- Sanjurjo, Diego. 2013. “El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay”, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid Núm. 27*, Universidad Autónoma de Madrid.
- Schievenini, Domingo. 2012. *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940*. México: Tesis, Maestría en Estudios Históricos, Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2015. *Sentencia 237/2014*, México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1882/CEI-1\\_Doc7.pdf?sequence=10&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1882/CEI-1_Doc7.pdf?sequence=10&isAllowed=y)
- Senado de la República. 2020. *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 del Código Penal Federal.*  
México. Disponible en: <https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/ADLRC.pdf>

Valdivia, Jorge. 2016. *La SCJN y la marihuana: del temor apocalíptico al debate obligado.*  
ITESO. México.



## **Anexo 1. Guion de entrevista a miembros de las Coaliciones Promotoras**

### **Núcleo profundo de creencias (*Deep core*)**

1. ¿Usted considera que el consumo de cannabis por parte de un individuo es éticamente reprochable?
  - a. ¿Por qué?
2. ¿Usted considera que consumir cannabis es una decisión completamente libre del individuo o que su decisión es determinada por factores ajenos a él?
  - a. En el segundo caso, ¿Qué factores podrían determinar el consumo de cannabis por parte de un individuo?
3. ¿Usted considera que la legalización/regulación del cannabis tendría repercusiones en los valores la sociedad mexicana?
  - a. ¿Cuáles?
4. ¿Qué opina usted acerca de considerar el consumo de cannabis como un derecho de los individuos?
5. ¿Qué opina de la distinción que hace el Estado entre sustancias psicoactivas legales e ilegales?
6. Para usted, ¿Qué principio debe priorizar el Estado al intervenir el consumo de cannabis: libertad, salud o seguridad?
  - a. ¿Por qué?

### **Creencias de política (*Policy core*)**

7. ¿Usted considera que el Estado debe intervenir en el consumo de cannabis por parte de los ciudadanos?
  - a. ¿En qué medida?
8. ¿Qué opina usted acerca de que se haya legalizado el cannabis para uso medicinal, pero permanezca penalizado su uso adulto?
9. ¿Cuál es su opinión respecto de la estrategia de combate frontal a los cárteles del narcotráfico iniciada por el Estado Mexicano en 2006?
10. ¿Cuál es su opinión respecto de la propuesta de dictamen para un marco legal del cannabis aprobada por las comisiones del Senado de la República en 2020?

11. ¿Considera razonable que el Estado sancione a los consumidores de cannabis con penas que incluyen la posibilidad de ir a prisión?
  - a. ¿Por qué?
12. ¿Considera que la legalización del uso lúdico del cannabis podría tener un impacto en reducir la inseguridad relacionada con el narcotráfico?
  - a. ¿En qué medida?
13. En caso de contar con un marco regulatorio respecto del consumo de cannabis, quién considera usted que debería estar a cargo de la distribución: ¿el Estado o el mercado?
  - a. ¿Por qué?
14. ¿Existe alguna experiencia internacional en materia de política de drogas que usted considera que el Estado Mexicano debería tomar como ejemplo?
  - a. ¿Por qué?
15. ¿Cuál es su opinión respecto de las sentencias en las que la SCJN ha considerado inconstitucional la prohibición del consumo de cannabis para uso lúdico?

#### **Creencias secundarias (*Secondary beliefs*)**

16. ¿Considera que debe establecerse un gramaje máximo de cannabis que debe permitirse portar a los ciudadanos?
  - a. En caso de respuesta afirmativa, ¿Cuál debe ser ese límite?
17. ¿Considera que debe establecerse un número máximo de plantas que cada individuo pueda poseer?
  - a. En caso de respuesta afirmativa, ¿Cuál debe ser ese límite?
18. ¿Considera que debe limitarse el consumo de cannabis en espacio público?
  - a. En caso de respuesta afirmativa, ¿Qué límites deben establecerse?
19. ¿Considera que debería establecerse una edad mínima para consumir cannabis de manera legal?
  - a. ¿Cuál?
  - b. ¿Por qué?
20. ¿Considera que debe existir un registro de los usuarios de cannabis?
  - a. ¿Por qué?
21. ¿Considera que el Estado debería imponer límites a la publicidad del cannabis?
  - a. ¿Cuáles?

## Anexo 2. Operacionalización de conceptos.

Concepto	Definición teórica	Definición operativa	Indicadores
Cambio de políticas	Se refiere tanto a las modificaciones incrementales en las estructuras existentes, como a las políticas nuevas o innovadoras	Cualquier modificación a la intervención del Estado sobre el consumo de drogas. Incluye tanto los cambios incrementales a las estructuras existentes, como las políticas nuevas.	Cambios entre 2006 y 2020 en las leyes, medidas regulatorias, líneas discursivas y planes de acción con los que el Estado interviene en el consumo de drogas.
Subsistema de política de drogas	Un área o sector particular de las políticas públicas, en la que los actores buscan incidir de manera recurrente.	Toda la actividad del Estado mexicano y la sociedad civil encaminada a incidir en la regulación y prohibición de sustancias psicoactivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes, medidas regulatorias, líneas discursivas y planes de acción con los que el Estado interviene en el consumo de cannabis.</li> <li>- Propuestas de política pública de la sociedad civil sobre intervenciones en el consumo de cannabis.</li> </ul>
Coalición promotora	Grupos de actores con intereses comunes en un área especializada de políticas públicas.	Funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, políticos, periodistas académicos, y miembros de la sociedad civil que influyen en la toma de decisiones en el subsistema de política de drogas.	
Sistema de creencias	Estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas	Estas estructuras de pensamiento se pueden observar en 3 niveles que se describen a continuación:	Se describen a continuación:
Núcleo profundo ( <i>Deep core</i> )	Los axiomas normativos y arraigados que definen la visión de los individuos hacia los individuos, la sociedad y el mundo en general.	Consideraciones de los miembros de una coalición sobre las implicaciones éticas que tiene el consumo de drogas en el individuo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misión y visión de las organizaciones que conforman la coalición;</li> <li>- Documentos en los que se pronuncien sobre las implicaciones éticas del consumo de cannabis;</li> <li>- Respuestas a las entrevistas semiestructuradas.</li> </ul>
Núcleo de política ( <i>Policy core</i> )	Percepciones acerca de la distribución apropiada de recursos y poder en una sociedad	Prioridades de política pública, la percepción de problemas y las soluciones generales propuestas por las coaliciones respecto del consumo de cannabis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomendaciones de política pública sobre la regulación del consumo de cannabis;</li> <li>- Iniciativas de ley;</li> <li>- Declaraciones que han hecho ante medios de comunicación sobre paradigma de política de drogas que proponen;</li> <li>- Respuestas a las entrevistas semiestructuradas.</li> </ul>
Creencias secundarias ( <i>Secondary beliefs</i> )	Creencias específicas e instrumentales acerca de qué características deberían tener las políticas en un subsistema específico	Características técnicas puntuales de las propuestas de política pública que realizan las coaliciones, independientemente de si son prohibicionistas o reguladoras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomendaciones de política pública que expresen a través de documentos;</li> <li>- Iniciativas de ley;</li> <li>- Respuestas a las entrevistas semiestructuradas.</li> </ul>
Coalición prohibicionista.	El sistema de creencias prohibicionista es aquel que considera que debe prohibirse y/o penalizarse el cultivo, producción, distribución, posesión y/o consumo de sustancias psicoactivas.	Grupo de actores que entre 2006 y 2020 han estado articulados en torno a un sistema de creencias primordialmente ético-jurídico respecto del uso del cannabis. Dada la correlación de fuerzas actuales, esta coalición tiene ganada momentáneamente la definición y solución al problema público.	Funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, políticos, periodistas académicos, y miembros de la sociedad civil que han sostenido un sistema de creencias prohibicionista entre 2006 y 2020.
Coalición reguladora.	El sistema de creencias regulatorio considera necesario definir marcos regulatorios que permitan que las drogas estén disponibles legalmente para propósitos como los medicinales o los científicos, así como los de uso recreativo, ya sea bajo control estatal o con la participación del sector privado.	Grupo de actores que entre 2006 y 2020 han estado articulados en torno a un sistema de creencias basado en los derechos humanos, la libertad de la persona adulta y la salud pública, y que se han pronunciado por dejar atrás el enfoque prohibicionista respecto del uso del cannabis.	Funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, políticos, periodistas académicos, y miembros de la sociedad civil que han sostenido un sistema de creencias distinto al prohibicionismo entre 2006 y 2020.

### Anexo 3. Temas de asociación de los discursos de los miembros de la Coalición Promotora Prohíbiliccionista.

Núcleo profundo		
Tema de asociación	Actor, tipo de intervención, lugar y fecha	Fragmento de la intervención
Protección de la niñez y la juventud.	Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Intervención durante el desarrollo del foro “Diálogos por la Seguridad, hacia una política de Estado”, Campo Marte, Ciudad de México, 02 de agosto de 2010.	“[La legalización] implica que un país tome la decisión de dejar a riesgo, pues, a varias generaciones de jóvenes y adolescentes.”
	Presidente Enrique Peña Nieto. Discurso durante la Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016). 19 de abril de 2016.	“El consumo de drogas [...] constituye una amenaza para el desarrollo pleno de las personas, especialmente de nuestros niños y jóvenes.”
	Manuel Mondragón (Comisionado Nacional contra las Adicciones). Respuesta a entrevista al diario El Universal, 24 de marzo de 2017.	“No quiero un país que en la calle, en la escuela, que entres a tu casa y tu hijo diga “Estoy echándome un chacho, veinte papá”.”
	Senador Damián Zepeda Vidales (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“No creo que tenga nada de bueno permitir el fácil acceso a los mexicanos, particularmente jóvenes, para que usen una sustancia que no les trae nada de positivo”
Las leyes no deben permitir conductas que dañan a la sociedad.	Senadora Lilly Téllez (MORENA). Tweet, 05 de marzo de 2020.	“Es una forma de rendirse ante el crimen organizado; pareciera que se busca “legalizar a los narcotraficantes”. El Estado mexicano no debe sucumbir.”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“Es un asunto de la libertad personal de cada quien, sin embargo, cuando el Estado lo reconoce, no estamos de acuerdo porque las leyes también educan. De ahí a que el Estado le dé rango de derecho reconocible o de éticamente sano y aprobable, hay una gran diferencia”
	Ricardo Espinoza (Red Social por un México Libre de Adicciones). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 21 de febrero de 2020.	“Lo que es ilegal es ilegal: no lo podemos aceptar de ninguna manera. Lo ilegal no se puede volver legal por decreto o por ley, sino por su naturaleza: ¿Sirve o no sirve a la sociedad?”
	Arquidiócesis de México. Editorial “¿Marihuana libre? Mejor no”. 25 de octubre de 2015.	“Se admite fácilmente que lo que es ilegal podría ser normal y, por tanto, moral. Cuando se permite la droga, no se apuesta sólo por un producto, lo que está en juego es la vida y destino de las personas”.

Repercusiones negativas de la regulación en los valores de la sociedad mexicana.	Arquidiócesis de Xalapa. Comunicado dominical “La marihuana, una falsa salida”. Xalapa, Veracruz, 03 de noviembre de 2019.	“Legalizar la droga atenta contra la ética pública, pues supone la degradación de valores y va contra el bien común y la justicia”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“Se va a cambiar el concepto de la salud integral, bajo la premisa que la libertad te da derecho a dañarte a ti mismo.”
Críticas a la noción de derecho al libre desarrollo de la personalidad	Ricardo Espinoza (Red Social por un México Libre de Adicciones). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 21 de febrero de 2020.	“El derecho al libre desarrollo de la personalidad es muy subjetivo. Se disfraza de un derecho, pero es una manipulación y sometimiento de los jóvenes, porque se les induce a consumir.”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“Reconocer en una ley que es bueno auto infringirse daño, sería una irresponsabilidad del Estado. Mañana por libre desarrollo de la personalidad podrían avalar canibalismo, asesinar o pagar para que otro asesine.”
	Arquidiócesis de México. Editorial “¿Mariguana libre? Mejor no”. 25 de octubre de 2015.	“Para la Corte, las disposiciones legislativas son resultado de un Estado prohibicionista y punitivo, reductor de los derechos, que debe ser superado bajo falacias preponderantes del individualismo libre de prejuicios morales atentatorios de las libertades de los sujetos adictos a la marihuana.”
Vinculación del consumo con comisión de delitos	Senador Marco Antonio Gama Basarte (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“Legalizar la marihuana con fines recreativos podría generar un clima social más proclive a la comisión de conductas antisociales en los distintos rumbos de nuestro país.”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“No puede estar suelta la persona que no está en sus facultades. Alguien que es un riesgo para sí mismo y para los demás debe ser tratado por la vía preventiva, vía moral, o apartarlo de la sociedad (como el que mata, el que asalta, el que transa), pues puede causar su muerte o la de alguien más.”
Énfasis en el daño a la salud por consumo	Arquidiócesis de México. Editorial “¿Mariguana libre? Mejor no”. 25 de octubre de 2015.	“La droga es droga aunque quiera venderse como suave y medicinal bálsamo.”
	Senador Marco Antonio Gama Basarte (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“Nos oponemos al uso lúdico o recreativo del cannabis porque es una droga que afecta la salud humana y provoca adicción a quien la consume.”

	Asesor del Senador Mauricio Kuri (Coordinador de la bancada del PAN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 20 de febrero de 2020.	“Si tienes documentado que la marihuana inhibe o retrasa el desarrollo de la corteza cerebral de jóvenes, sería irresponsable. En segundo lugar, seguridad: hay comportamientos generados por la marihuana que generan violencia, esquizofrenia, ansiedad, y no tienes mecanismos para regularlo.”
<b>Núcleo de política</b>		
Tema de asociación	Actor, tipo de intervención, lugar y fecha	Fragmento de la intervención
Justificación de la Guerra contra el Narcotráfico	Moisés Gómez (Asesor del Senador Mauricio Kuri, Coordinador de la bancada del PAN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 20 de febrero de 2020.	“Sin duda debe combatirse el crimen organizado. Es el fundamento fundamental (sic) del Estado: proteger la integridad física, patrimonial y personal del colectivo.”
	Ricardo Espinoza (Red Social por un México Libre de Adicciones). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 21 de febrero de 2020.	“Fue una decisión políticamente muy atrevida, pero necesaria porque México estaba pasando de un estatus de tránsito a un estatus de consumidor. El Estado está obligado a combatir lo ilegal, y el consumo lo es, mientras no se diga otra cosa.”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“Se debe combatir el crimen organizado: hay vidas perdidas por enfrentamientos entre cárteles y por consumidores. Estado: hazte cargo de la salud integral del país y de los ciudadanos.”
Aprobación exclusivamente para uso medicinal	Cardenal Norberto Rivera Carrera (Arzobispo Primado de México). Conferencia de prensa de fin de año. Ciudad de México, 20 de diciembre de 2015.	“Con fines de la salud, para la salud, la Iglesia nunca ha tenido ningún problema en recomendar que todos los elementos de la naturaleza que sirvan para la dignificación, para la salud, para una mejor vida de los ciudadanos sea aprovechada.”
	Presidente Enrique Peña Nieto. Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal. 21 de abril de 2016.	“Esta propuesta no supone de ninguna manera la legalización de la cannabis saliva, indica y americana o marihuana, o su resina. Se trata de la autorización por parte de la autoridad sanitaria [...] exclusivamente para usos médicos y científicos.”
	Ricardo Espinoza (Red Social por un México Libre de Adicciones). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, xx de febrero de 2020.	“Cualquier producto natural o químico que ayude a la salud de la persona merece apoyo del gobierno.”
	Manuel Mondragón (Comisionado Nacional contra las Adicciones). Respuesta a entrevista al diario El Universal, 24 de marzo de 2017.	“¿Qué seguiría a la marihuana? Ya se iniciaron comentarios alrededor de la adquisición y empleo legal de la cocaína y a ella continuaría su variante,

Aumento del consumo de drogas como consecuencia de la regulación	Senador Marco Antonio Gama Basarte (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	el crack, entre otras sustancias de curso ilegal y altamente adictivas, como la temible heroína.” “Cuál sería el escenario que nos puede ocurrir si aprobamos el uso lúdico, recreativo, que el consumo de cannabis se convierta en un problema de salud pública, con el agravante de que nuestro sistema de salud presente actualmente serios rezagos.”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“Es un paso para legalizar otras drogas y hacia la autodestrucción de la sociedad mexicana.”
Nulo impacto de la regulación en la reducción de la inseguridad asociada con el narcotráfico	Senador Damián Zepeda Vidales (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“Se dice que va a bajar los índices de violencia, como si sólo se dedicara el crimen organizado a vender marihuana, el secuestro, extorsión, heroína, cocaína, metanfetamina, al final del día nos parece que esto no le va a traer nada de positivo a México.”
	Ricardo Espinoza (Red Social por un México Libre de Adicciones). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 21 de febrero de 2020.	“Lo que se estaría creando serían 2 grandes mercados: el mercado legal y el mercado negro (más barato). De todos modos habría la lucha por los clientes. Se va a crear un mercado negro detrás del mercado oficial.”
	Senador Marco Antonio Gama Basarte (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“No existe dato alguno, hoy, que demuestre la tesis de la reducción del crimen violento si se legaliza el consumo de la marihuana.”
<b>Creencias secundarias</b>		
<b>Tema de asociación</b>	<b>Actor, tipo de intervención, lugar y fecha</b>	<b>Fragmento de la intervención</b>
Al regular, Poder Legislativo no debe exceder el mandato de la SCJN	Senador Damián Zepeda Vidales (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“La Corte solamente declaró inconstitucional cinco artículos, no hizo nada más, y en ese caso tendríamos que regular esos cinco artículos y asegurar esa cadena con la cual no tendríamos problema.”
	Senadora Alejandra Noemí Reynoso (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“La declaratoria de inconstitucionalidad sobre algunas disposiciones normativas no es un pase libre para aumentar el gramaje y legislar toda la cadena de posibles usos de la marihuana, el mandato de la Corte versa únicamente sobre la

		inconstitucionalidad de disposiciones normativas referidas.”
Rechazo a aceptar el aumento de la cantidad permitida para posesión sin pena (5 gramos).	Senador Erandi Bermudez Méndez (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“El poder aumentar a 28 gramos me parece un tema muy preocupante, porque si vemos las experiencias internacionales, tal parece que México siempre estamos pensando en lo que los otros países están haciendo.”
	Leonardo García (Unión Nacional de Padres de Familia). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 14 de febrero de 2020.	“El salto de 5 a 28, 32 o 35 gramos sólo causará que la cantidad de los adultos consumidores y afectados por el consumo se multiplique. Incrementar el gramaje es incrementar los problemas del Estado.”
	Senador Damián Zepeda Vidales (PAN). Intervención en contra del anteproyecto de dictamen, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis. Senado de la República, 04 de marzo del 2020.	“[El dictamen] manda de 5 gramos a 28 gramos ese consumo y quita la pena, salvo una multita, para la posesión hasta 200 gramos [...] de 10 a 15 churros, se va a 50, 80 y se va de 400 a 600, ¿pues qué queremos que hagan los jóvenes mexicanos?”

Elaboración propia con base en las respuestas a las entrevistas semi-estructuradas y el análisis de contenido de diversos documentos.



#### Anexo 4. Temas de asociación de los discursos de los miembros de la Coalición Promotora Reguladora.

Núcleo profundo		
Tema de asociación	Actor, tipo de intervención, lugar y fecha	Fragmento de la intervención
Libre desarrollo de la personalidad	Primera Sala de la SCJN. Sentencia 237-2014. 04 de noviembre de 2015.	“El derecho al libre desarrollo de la personalidad comporta un rechazo radical de la siempre presente tentación del paternalismo del Estado, que cree saber mejor que las personas lo que conviene a éstas y lo que deben hacer con sus vidas.”
	Olga Sánchez Cordero (Secretaria de Gobernación 2018-a la fecha). Exposición de motivos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. 08 de noviembre de 2018.	“La Constitución no debería de imponer un ideal de excelencia humana; sino permitir que cada individuo elija su propio plan de vida y adopte el modelo de virtud personal que considere válido, en tanto no afecte a los demás.”
	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“[El consumo de cannabis] forma parte de otro gran derecho: el libre desarrollo de la personalidad, que quiere decir que uno pueda ser feliz con lo que le venga en gana, siempre y cuando no dañe a los demás.”
Límite al consumo: respeto a los derechos de terceros	Juan Francisco Torres Landa (SMART). Respuesta a entrevista en el noticiero Hechos de TV Azteca. Ciudad de México, 05 de noviembre de 2015.	“[Se busca] que la decisión última le corresponda al ciudadano, con la madurez necesaria con la cual decide si fuma o no fuma, si toma o no toma pero siempre con los límites absolutos de no impactar a terceros.”
	Primera Sala de la SCJN. Sentencia 237-2014. 04 de noviembre de 2015.	“[El libre desarrollo de la personalidad implica] la proclamación constitucional de que, siempre que se respeten los derechos de los demás, cada ser humano es el mejor juez de sus propios intereses
	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Ninguna actividad del individuo es reprobable, siempre y cuando no afecte a otros, o interfiera con la libertad de otros. La libertad hay que ejercerla: el consumo de cannabis entra en esas libertades.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 24 de febrero de 2020.	“Si es un ciudadano, mayor de edad, mentalmente sano y no pone en peligro la integridad y la vida de otras personas, [el consumo] no es reprobable, como no lo es beberte una cerveza.”

Para ser libre, la decisión de consumir deber ser informada.	Elba Arjona (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Es importante respetar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pero sin fomentar el consumo y señalando las consecuencias que tiene el consumo en la salud de las personas, para que ejerzan su derecho de manera consciente.”
	José Ramón Cossío Díaz (Ministro en retiro de la SCJN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“Es una decisión individual a partir de la mayoría de edad y del conocimiento de lo que uno está haciendo. Si sabe lo que está consumiendo y las consecuencias, puede decidir.”
	Salomón Chertorivski (Ex Secretario de Salud). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“Cada quien es libre de meterse o dejarse de meter lo que quiera. Es una decisión absolutamente personal, que en todo caso requiere la mayor información, pues no es inocuo. La gente necesita información para saber qué decisiones tomar con base en evidencia.”
Impactos positivos en los valores de la sociedad: libertad y tolerancia	Tania Ramírez (MUCD). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 10 de febrero de 2020.	“Ayudaría a enfatizar la importancia de la libre decisión y autodeterminación de las personas. Ir fortaleciendo la idea de que hay cosas que el Estado no puede determinar que hagas o no.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 24 de febrero de 2020.	“Podría permitirnos darle un valor a nuestras libertades. Podríamos empezar a hacer una distinción de lo que son las creencias alrededor de la cannabis y los hechos fácticos. Nos permitiría saber que no todo lo que se dice es cierto, y asumir una actitud muy científica alrededor de decisiones de este calado.
	Senadora Patricia Mercado (MC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 06 de abril de 2020.	“Ayudaría a crear una sociedad más respetuosa de las diferencias, del otro, de la tolerancia.”
	Alejandro Madrazo Lajous (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“[Generaría] una reducción del estigma hacia quienes optan por alterar su conciencia. La despenalización abriría un espacio para la tolerancia. Debemos tolerar la alteración de la conciencia y valorar el placer. También permitiría reducir los prejuicios hacia la búsqueda del placer.”
	José Ramón Cossío Díaz (Ministro en retiro de la SCJN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“Sí va a afectar los valores, como acontece con todos los fenómenos sociales: por ejemplo la homosexualidad castigada como delito de sodomía. Si un fenómeno se despenaliza, eso hace que las

		sociedades generen una práctica más común o más abierta.”
Crítica a la distinción entre drogas legales e ilegales	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Es una distinción puramente moral, no está basada en la salud ni en la ciencia. Arbitraria, no es científica.”
	Fernanda Alonso (ITAM). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Extremadamente ilógica, pues no está basada en ciencia ni en evidencia médica. Fue construida históricamente por otros factores políticos, económicos y sociales.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 08 de abril de 2020.	“Muy poco práctica, muy poco operante y carece de razón: no hay un racional claro frente a ello. Un marciano nos preguntaría: ¿Por qué están regulando las drogas y por qué no está regulado el alcohol y el tabaco.”
	Senadora Jesusa Rodríguez (MORENA). Respuesta a entrevista a medios de comunicación. Ciudad de México, 24 de febrero de 2020.	“La definición de drogas está equivocada, la marihuana no es una droga, como no lo es el peyote, como no lo son los hongos, son plantas sagradas.”
Construcción histórica y cultural de la prohibición	Tania Ramírez (MUCD). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 10 de febrero de 2020.	“Hay sustancias ilegales que hacen menos daño que las legales. Proviene de un consenso internacional impulsado por EEUU y se vinculaba las drogas a cuestiones raciales.”
	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Arraigada en la filosofía judeocristiana, que tiene su propia droga: el alcohol, incluso usado en sus ritos. Ve con horror el consumo de cualquier otra sustancia.”
	Senadora Patricia Mercado (MC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 06 de abril de 2020.	“Sociedades judeo-cristianas son muy prohibicionistas. Un ejemplo: la vida, sólo dios decide si la vives o mueres. Eso tiene implicaciones en la decisión de las mujeres sobre sus embarazos.”
<b>Núcleo de política</b>		
<b>Tema de asociación</b>	<b>Actor, tipo de intervención, lugar y fecha</b>	<b>Fragmento de la intervención</b>
	Olga Sánchez Cordero (Secretaria de Gobernación 2018-a la fecha). Exposición de motivos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. 08 de noviembre de 2018.	“La política prohibicionista que México adoptó en los últimos dos sexenios, materializada en ese conflicto armado llamado “Guerra contra el narcotráfico”, ha generado dos consecuencias que dan cuenta del fracaso de la misma: el endurecimiento de la violencia en todos los rincones

Fracaso de la Guerra contra el Narcotráfico		del país y la criminalización de sectores vulnerables de la sociedad a causa de actividades relacionadas con la cannabis.”
	Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.	“La “guerra contra las drogas” ha escalado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de seguridad pública.”
	Alejandro Madrazo Lajous (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“Un fracaso irresponsable, basado en necesidades políticas y no en evidencia. Es la peor tragedia que le ha ocurrido al país desde la pérdida de la mitad del territorio nacional durante la guerra contra EUA. Es la causa de epidemia de violencia que vivimos”
	Laura Atuesta (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“En 2006, la política se hizo sin diseño y sin entender el problema público. Su objetivo era disminuir la violencia para debilitar a los cárteles de drogas. No fue exitosa, pues la violencia se incrementó.”
Intervención del Estado en la cadena productiva	Elba Arjona (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“2 vertientes: si se dan licencias dividiendo la cadena productiva en fases, el Estado sin ser el distribuidor podría controlar la venta. Si la legislación es así, no hace falta la intervención del Estado (licencia para producir, licencia para distribuir, licencia para vender, licencia para el consumidor final). Si no, lo óptimo sería que el Estado distribuya.”
	Tania Ramírez (MUCD). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 10 de febrero de 2020.	“Lo más conveniente sería crear un monopsonio a la uruguayaya en la que el Estado controle muchas actividades. Si se opta por los particulares, el Estado tiene un rol muy fuerte en términos de verificación. No es un mercado en el que tu interés principal sea crear una gran industria mexicana del cannabis: es un tema de salud, pública, derechos humanos, seguridad, justicia social, no se busca en principio la eficiencia del mercado.”
	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“[Debe estar a cargo del] mercado pero vigilado por el Estado. No debe suceder lo mismo que por el tabaco y el alcohol: las leyes fueron hechos para que

		obtuvieran ganancias y estaban orientadas al mercantilismo. El hecho de que el mercado fuera el proveedor garantizaría calidad, pero debe ser acotado en el Estado. Orientado hacia la salud o el bienestar, no al comercio.”
	Alejandro Madrazo Lajous (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“Distribución al menudeo debe estar a cargo de privados (se quiere incorporar los menudistas al mercado legal) y al mayoreo, a cargo del Estado (por el regulador potencialmente débil y fácil de capturar: Cofepris). Minimizar el poder de grandes empresas frente al regulador. Monopsonio en mayoreo, dejando producción a campesinos pequeños que no puedan capturar al regulador.”
El papel del Estado debe ser el de garantizar los derechos de las personas (especialmente, el derecho a la salud)	Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.	“La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica.”
	Senadora Patricia Mercado (MC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 06 de abril de 2020.	“Debe intervenir como se interviene en el caso del alcohol y el tabaco. Debe impedirse que menores tengan acceso. Nada más. Debe defender el derecho de las personas a no estar cerca del humo.”
	Tania Ramírez (MUCD). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 10 de febrero de 2020.	“Con la prohibición el Estado abdicó a sus responsabilidades. Tiene la obligación de establecer medidas para proteger la salud. Como consumidor tienes ciertos derechos (a la información, por ejemplo).”
	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“A menos que el individuo solicite cannabis, información o ayuda con su consumo problemático, el Estado tendría que abstenerse de intervenir.”
	Salomón Chertorivski (Ex Secretario de Salud). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“El Estado debe intervenir desde la perspectiva de salud pública en la protección de los derechos individuales. Garantizando la calidad y la no afectación de la salud del consumidor. En segundo

		término, para los no consumidores, el derecho a no ser afectados. Tercero, haciéndose cargo de los consumidores problemáticos.”
Cannabis debe estar completamente fuera del ámbito penal, salvo excepciones	Senado de la República. 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 del Código Penal Federal.	“No debe criminalizarse a los consumidores con instrumentos punitivos, que lejos de tratarlos como farmacodependientes, dañan su personalidad, en perjuicio de sus derechos humanos.”
	Alejandro Madrazo Lajous (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“El castigo debería reservarse a delitos violentos. Por principio de ultima ratio, el derecho penal debe ser visto como la última instancia para castigar. Utilizarlo no inhibe el consumo pero sí distrae recursos del Estado.”
	Olga Sánchez Cordero (Secretaria de Gobernación 2018-a la fecha). Exposición de motivos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. 08 de noviembre de 2018.	“[El prohibicionismo] surge de una falsa presunción de que el problema de las drogas debe abordarse desde un enfoque penal.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 08 de abril de 2020.	“Debe haber una descriminalización en la mayor medida de lo posible, pero sin perder de vista que debe haber un margen para la acción penal cuando hablamos de cannabis. Por ejemplo, un adulto que venden a menores de edad debe ser sujeto de sanción; alguien que enterado de los riesgos, causa un accidente, también: debe ser un agravante a la pena.”
Legalización del uso medicinal fue una decisión correcta, pero insuficiente y mal implementada.	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“No hubo una buena despenalización para uso medicinal tampoco, porque no hay reglas para un acceso legal, y hay un mercado gris impresionante. Están al revés, el obstáculo para el uso médico e industrial es justo el consumo personal. Si se regulara este último, los otros usos no tendría sentido que sigan prohibidos.”
	Senadora Patricia Mercado (MC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 06 de abril de 2020.	“Fue un avance. Es lo que en ese momento era posible. Sin embargo, fue tan timorato el cambio que no se hizo el reglamento.”

	Tania Ramírez (MUCD). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 10 de febrero de 2020.	“El uso medicinal es una deuda que se tenía, pues las convenciones lo promueven. Sin embargo no hay reglamento, sigue pendiente y no ha sido efectivo. Es consistente con el régimen internacional de fiscalización de drogas, pero en los hechos es una sinsentido. Si regulas una parte del mercado, lo debes regular todo.”
	Alejandro Madrazo Lajous (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“Absurdo. Es normal en los procesos políticos (por ejemplo, es la ruta que se siguió en Estados Unidos). Puede permitir que la cultura de estigmatización de la sustancia vaya cediendo (cultural y políticamente). Sin embargo, el Ejecutivo ha bloqueado la emisión de permisos para cultivar y producir medicamentos.”
	José Ramón Cossío Díaz (Ministro en retiro de la SCJN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“El Congreso sólo calentó el tema al extremo que tuvieron que promoverse amparos: estos dieron una mala solución al problema, una solución parcial, pues sólo se resolvió el uso medicinal, no el lúdico.”
Reconocen algún impacto de la regulación en la reducción de la inseguridad asociada con el narcotráfico	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Cada usuario que compre al Estado es una persona que deja de comprarle al crimen. Ayuda a contener, cortar un brazo de suministro de los muchos del crimen. También es una manera de combatir la inseguridad que genera la policía corrupta.”
	Elba Arjona (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“De entrada, la persona que consume ya no deberá ir al mercado negro, arriesgando su vida, para comprar. Los productores (campesinos) no deberían ser sometidos ni puestos en riesgo por cárteles porque la actividad ya regulada.”
	Alejandro Madrazo Lajous (CIDE). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 09 de abril de 2020.	“Sería mayor al impacto que dicen los detractores. Ningún mercado de drogas es mayor que el de la cannabis.. La marihuana necesita una logística mucho más aparatosa y, en consecuencia, requiere mucho mayor violencia.. Repercutiría por 2 vías: impacto en las finanzas de las empresas criminales y en el mejor uso recursos del estado para combatir la inseguridad.”
	Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de	“Existen diversas experiencias internacionales que evidencian que varios países alrededor del mundo

Referencia a las experiencias internacionales de regulación	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 del Código Penal Federal.	como Holanda, Sudáfrica, Alemania, Luxemburgo, Croacia, República Checa, entre otros, han permitido el uso del cannabis para ciertos fines.”
	Primera Sala de la SCJN. Sentencia 237-2014. 04 de noviembre de 2015.	“En el Estado de Colorado, en Estados Unidos, está permitido el consumo de la marihuana y su comercialización en ciertas condiciones... En Holanda existe un esquema diferente para la regulación del consumo de marihuana. Aunque en este país nunca se ha legalizado la producción, dicha actividad no se ha supervisado ni sancionado efectivamente...En Uruguay, en cambio, el Estado asume plenamente el control y la regulación de la comercialización, producción y distribución de la marihuana.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 08 de abril de 2020.	“[Debería tomarse como referencia] el modelo canadiense sumado al uruguayo. El canadiense tiene mucha apertura (reglamentos y leyes que abarca casi al 100% las necesidades de la población). Uruguay mantiene una parte del monopolio gubernamental de la industria de cannabis. Tiene un espíritu libertario y humanista y está bien hecha.”
<b>Creencias secundarias</b>		
<b>Tema de asociación</b>	<b>Actor, tipo de intervención, lugar y fecha</b>	<b>Fragmento de la intervención</b>
Diversas posturas en torno a la existencia de un registro de consumidores	Senado de la República. 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 del Código Penal Federal.	“El 61% de las personas participantes están de acuerdo y totalmente de acuerdo con que el Estado tenga un registro de todos los que producen, comercializan, distribuyen, venden y consumen cannabis.”
	Leopoldo Rivera (Movimiento Cannábico Mexicano). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“No debería existir, porque es invasivo, discriminatorio, políticamente riesgoso. Puede caer en manos de mafias que luego quieran vender cannabis. Puede cambiar el gobierno y se puede discriminar a los registrados. Es discriminatorio: a los usuarios de alcohol no se les registra.”



	Elba Arjona (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“No creo que deba existir un registro de usuarios, porque se podría satanizar y discriminar a los consumidores. Sin embargo, sí de los cultivadores, por un tema de orden.”
Críticas a la cantidad máxima permitida para posesión sin pena (5 gramos) actualmente.	Tania Ramírez (MUCD). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 10 de febrero de 2020.	“Actualmente ya se tiene un límite (5 gramos). El problema de poner esos límites es que se usa como un criterio único. Puede que hayas comprado una cantidad considerable para el consumo de un mes, por ejemplo. No debe ser el único parámetro. Puede ser indicativo acompañado de otras consideraciones de modo, tiempo y lugar.”
	Senadora Patricia Mercado (MC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 06 de abril de 2020.	“No estoy de acuerdo con que haya un límite de gramaje, como no se limita la cantidad de botellas o de cajetillas de cigarro.”
	Elba Arjona (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“La sugerencia es seguir la práctica internacional: una onza (28.8 gramos).”
	Senado de la República. 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 del Código Penal Federal.	“El Ministerio Público no iniciará investigación por la posesión de cannabis para consumo personal, hasta por la cantidad de 28 gramos.”
Límites al consumo en espacio público	Fernanda Alonso (ITAM). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Se debe seguir la norma de la Ley de Control de Tabaco. Tampoco se debería usar en lugares públicos donde hay muchos niños para tratar de no normalizar el uso.”
	Olga Sánchez Cordero (Secretaria de Gobernación 2018-a la fecha). Exposición de motivos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. 08 de noviembre de 2018.	“Queda permitido fumar Cannabis en espacios públicos, a excepción de los espacios 100% libres de humo de tabaco.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 08 de abril de 2020.	“Los usuarios van a ir desarrollando la etiqueta del consumidor: “no está bien hacerlo aquí”. Debe aplicarse la Ley del Tabaco: artículo 30.”
	José Ramón Cossío Díaz (Ministro en retiro de la SCJN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“Se debe limitar el consumo en ciertos espacios públicos, como el cigarro. Si no aceptamos como sociedad que en espacios cerrados se fume, no deberíamos permitir que se consuma cannabis.”

Prohibición/restricción de la publicidad	Elba Arjona (Asesora de la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 19 de febrero de 2020.	“Podemos tomar como base las promociones en materia de tabaco o de bebidas alcohólicas. La publicidad puede generar falsas expectativas o volver más atractivo el producto sólo por la mercadotecnia. Se debe concientizar a la población sobre los efectos adversos del uso de la sustancia.”
	Gady Zabicky (Titular CONADIC). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 08 de abril de 2020.	“El límite debe ser “cero publicidad a la cannabis”. Tendría que venir forzosamente una cajetilla completamente neutral. Incluso se debería prohibir utilizar la imagen de la planta (aun cuando sea para mostrar que está prohibida).”
	José Ramón Cossío Díaz (Ministro en retiro de la SCJN). Respuesta a entrevista semi-estructurada. Ciudad de México, 02 de marzo de 2020.	“Se deben establecer los mismos límites que se establecen para el tabaco y para el alcohol. El Estado debe permitir que pasen las cosas, no promoverlas.”