



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL PAPEL DE LAS COALICIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CAMBIO
DE LA POLÍTICA DE CANNABIS DE COLOMBIA Y MÉXICO EN EL SIGLO XXI**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Presenta:

ADRIÁN JIMÉNEZ SANDOVAL

TUTOR PRINCIPAL:

**DR. LEONARDO CURZIO GUTIÉRREZ- CENTRO DE INVESTIGACIÓN
SOBRE AMÉRICA DEL NORTE (CISAN-UNAM)**

COMITÉ TUTORIAL:

DR. RAÚL BENÍTEZ MANAUT- CISAN-UNAM
**DRA. BEATRÍZ MONTES DE OCA BARRERA – INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES SOCIALES- UNAM**
**DR. JORGE JAVIER ROMERO VADILLO – UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
DR. AARAÓN DÍAZ MENDIBURO – CISAN-UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. Septiembre 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Hubo muchas personas que me apoyaron en el tránsito del doctorado a las cuales agradecer. A mi pareja, Angela, que ha sido mi primera lectora, crítica e impulsora. A mi familia, mi mamá, mi papá, a Javi y a mis tías, todas me han querido y motivado de muchas formas. También a mis amigos y amigas de la FES-Acatlán, FLACSO México y del propio doctorado que hicieron más llevadero este proceso de mucho aprendizaje.

Por otro lado, están toda esta gran cantidad de organizaciones y colectivos de México y Colombia que conocí y a los cuales me he acercado para colaborar como ha sido con Cannabis Libre, Regulación por la paz y ReverdeSer Colectivo en México y CESED y la Mesa distrital en Bogotá Colombia. A todas ellas, también va mi agradecimiento.

Por último, a la UNAM por brindar educación de calidad sin costo y apoyarme en distintos momentos para poder ir a hacer trabajo de campo a Colombia y a promover mi participación en todo foro, coloquio o seminario que encontrara.

Tabla de contenido

Agradecimientos	2
Tabla de contenido.....	3
Tabla de Ilustraciones.....	7
Tabla de matrices	8
Resumen de la tesis.....	10
Capítulo 1. Introducción.....	12
1.1. Planteamiento del problema	12
1.2. ¿Cómo se ha explicado el cambio?	15
¿Cómo han ocurrido los procesos de cambio? Y ¿Como se conformaron los movimientos?	16
¿Qué coaliciones promotoras y sistemas de creencias fueron fundamentales durante el proceso de cambio?	17
¿Qué explica la diferencia en el grado de cambio entre los países?	18
1.3. Preguntas de investigación	21
1.4. Argumento principal	21
1.5. Objetivos	22
1.6. Propuesta de estrategia teórico-metodológica	22
1.7. Estructura de la tesis	25
Capítulo 2. La incidencia de las coaliciones promotoras y discursivas en las situaciones de acción adyacentes en procesos de cambio en la política pública.	26
2.1. Procesos de gobernanza policéntrica y Marco de Análisis Institucional y Desarrollo.	26
2.1.1. Gobernanza y gobernanza policéntrica.....	26
2.1.2. Marco de Análisis de Desarrollo Institucional y las arenas de acción.....	29
2.2. Actores, coaliciones promotoras y discursivas y el cambio en la política.....	32
2.2.1. Actores	32
2.2.2. Creencias y discursos.....	34
2.2.3. Marco de Coaliciones promotoras	36
2.2.4. Marco de Coaliciones discursivas.....	39
2.3. Situaciones de acción y situaciones de acción adyacentes.....	41
2.3.1. Las situaciones de acción	41
2.3.2. Las situaciones de acción adyacentes	43
2.3.3. La situación de pre-decisión.....	44
Capítulo 3. El papel de las coaliciones promotoras y discursivas en la red de situaciones de acción adyacentes durante el cambio en la política de cannabis en México.....	47

3.1.	La cronología de la regulación en México	48
3.1.1.	Primera etapa. Del Grupo Cáñamo y las iniciativas Conde a la “Ley de narcomenudeo” y las Tablas de orientación (2006-2009)	49
3.1.2.	Segunda etapa. De CUPIDH al FAP: crecen, pero se estanca en el legislativo (2010-2014). 52	
3.1.3.	Tercera etapa. El litigio estratégico abre la puerta de a SCJN y del cannabis medicinal (2015-2017)	56
3.1.4.	Cuarta etapa. Concluye la estrategia legal, falta regular (2018-2021).....	60
3.2.	Las coaliciones en torno a la regulación de la cannabis en México	65
3.2.1.	Coaliciones promotoras	65
3.2.1.1.	<i>Grupo Cáñamo</i>	65
3.2.1.2.	<i>Frente Amplio Progresista</i>	67
3.2.1.3.	<i>Movimiento Cannábico Mexicano</i>	69
3.2.1.4.	<i>Regulación por la paz</i>	71
3.2.1.5.	<i>Coalición de tratamiento de adicciones</i>	74
3.2.2.	Coaliciones discursivas	75
3.2.2.1.	<i>Coalición discursiva a favor de una regulación integral</i>	76
3.2.2.2.	<i>Coalición Discursiva: a favor de los usos medicinales de la cannabis</i>	78
3.2.2.3.	<i>Coalición discursiva empresarial</i>	80
3.2.2.4.	<i>Coalición discursiva prohibicionista</i>	82
3.3.	El debate de las creencias en las decisiones públicas	84
3.3.1.	La centralidad de las creencias prohibicionistas en el debate	84
3.3.2.	La creencia a favor de la regulación se fortalece	87
3.3.3.	La creencia de la regulación medicinal se vuelve central	89
	Situación Judicial	89
	Situación Legislativa	91
	Situación Ejecutiva	96
3.3.4.	La creencia de libertad se vuelve central, pero sin decisión	96
	Situación Judicial	97
	Situación Legislativa	101
	Situación ejecutiva	106
3.4.	Incidencia de las coaliciones en las redes de situaciones de acción adyacentes.....	107
3.4.1.	Primera red de situaciones acción adyacentes	108
3.4.2.	Segunda red de situaciones de acción adyacentes	110

3.4.3.	Tercera red de situaciones de acción adyacentes.....	112
3.4.4.	Cuarta Red de situaciones de acción adyacentes	114
Capítulo 4.	Las coaliciones promotoras y discursivas en Colombia en la red de situaciones de acción adyacentes del cambio en la política de cannabis	116
4.1.	Cronología del cambio en la política de cannabis	117
4.1.1.	Primera etapa: La seguridad democrática de Álvaro Uribe	117
4.1.2.	Segunda etapa: Juan Manuel Santos y la necesidad del cambio	120
4.1.2.1.	Primer gobierno Santos.....	120
4.1.2.2.	Segundo periodo Santos	124
4.1.3.	Tercera etapa: Iván Duque y la vuelta a la seguridad	126
4.1.5.	Cuarta etapa: Gustavo Petro y un nuevo paradigma	132
4.2.	Organizaciones y coaliciones en torno al cambio de la política de cannabis.....	136
4.2.1.	Coaliciones promotoras	136
4.2.1.1.	Comunidad Cannábica Colombiana	136
4.2.1.2.	Coalición Acciones Para el Cambio.....	139
4.2.1.3.	Coalición de tratamiento.....	143
4.2.1.4.	Coalición de Seguridad	145
4.2.2.	Coaliciones Discursivas.....	147
4.2.2.1.	Coalición discursiva de víctimas de la prohibición	147
4.2.2.2.	Coalición discursiva medicinal.....	150
4.2.2.3.	Coaliciones empresariales.....	153
4.2.2.4.	Coalición prohibicionista	157
4.3.	El debate de las creencias en las decisiones públicas	161
4.3.1.	La seguridad y el tratamiento al centro del debate	161
Situación Judicial (2002 – 2010).....	162	
Situación legislativa (2002 – 2010).....	164	
4.3.2.	Los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la salud	166
Situación Judicial (2010 – 2018).....	166	
Situación Legislativas (2010 – 2018)	172	
Situación Ejecutiva (2010 – 2018)	176	
4.3.3.	Seguridad, salud pública y mercado medicinal	179
Situación Judicial (2018 – 2022).....	180	
Situación Legislativa (2018 – 2022).....	184	

Situación ejecutiva (2018 – 2022)	190
4.3.4. uso adulto, mercado regulado y medidas de inclusión.....	192
Situación Judicial (2022 – 2023)	192
Situación legislativa (2022 – 2023).....	194
4.4. Incidencia de las coaliciones en las redes de situaciones adyacentes	200
4.4.1. Primera red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis colombiana (2002 – 2010)	200
4.4.2. Segunda red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis Colombiana (2010-2018)	202
4.4.3 Tercera red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis colombiana (2018 – 2022)	204
4.4.4. Cuarta red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis colombiana (2022 – 2023)	206
Capítulo 5. Comparación del cambio en la política de cannabis en México y Colombia	208
5.1. Los procesos de cambio	208
Primera etapa, avanza la prohibición.....	208
Segunda etapa, comienzan a distanciarse	210
Tercera etapa: el péndulo de la política cambia de dirección	212
Cuarta etapa: ¿avanza la regulación?	214
5.2. Las coaliciones promotoras y discursivas.....	216
Las coaliciones promotoras de la política de cannabis en Colombia y México.....	216
Las coaliciones discursivas de la política de cannabis.....	218
5.3. Las creencias y narrativas en disputa.....	221
El consumo a debate: libertad vs seguridad	221
Libertad individual y mercado (medicinal) regulado	222
El mercado medicinal se fortalece, los demás no.	225
La creencia de libertad individual es central, pero ¿cambia la política?.....	227
5.4. Las redes de acción adyacente.....	229
Primeras redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia	229
Segundas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia	230
Terceras redes de situaciones de acción adyacentes	232
Cuartas redes de situación de acción adyacentes.....	234
Conclusiones	237
Bibliografía	243

Anexos	276
Núcleos de creencias profundas en la política de cannabis.....	276
Salud Pública	277
Libertad individual.....	279
Mercado medicinal/adulto.....	280
Integración	281
Seguridad y Garantías de Derechos	282
Evaluación Núcleo de creencia profunda de Salud Pública	288
Evaluación Núcleo de creencia profunda de Libertad Individual.....	290
Evaluación Núcleo de creencia profunda Mercado Medicinal / Adulto	293
Evaluación Núcleo de creencia profunda Integración	295
Evaluación Núcleo de creencia profunda Seguridad y garantía de derechos.....	297
Evaluación de política de cannabis de 30 países de América Latina y el Caribe.....	299
El cambio en los modelos prohibicionistas y de regulación de la política de cannabis en América Latina y el Caribe	302
Modelo de Regulación.....	303
Modelo Prohibicionista	305

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1 Red de situaciones de acción adyacentes de la política pública de cannabis	23
Ilustración 2 Marco de Análisis de Desarrollo Institucional	30
Ilustración 3 Situación de acción.....	42
Ilustración 4. Primera red de situaciones acción adyacentes (2006-2009).....	108
Ilustración 5. Segunda Red de situaciones de acción adyacentes (2010 – 2014).....	110
Ilustración 6. Tercera Red de situaciones de acción adyacente (2015 – 2017).....	112
Ilustración 7. Cuarta Red de situaciones de acción adyacentes (2018 – 2022).....	114
Ilustración 8. Primera red de situaciones de acción adyacentes (2002 - 2010).....	200
Ilustración 9. Segunda red de situaciones adyacentes (2010 - 2018).....	202
Ilustración 10 Tercera red de situaciones de acción adyacentes (2018 - 2022)	204
Ilustración 11 Cuarta red de situaciones adyacentes (2022 - 2023)	206

Tabla de matrices

Matriz 1. Comparación momento uno de la política de cannabis para México y Colombia	208
Matriz 2 Comparación de la primera etapa del proceso de cambio de México y Colombia	209
Matriz 3. Comparación de la segunda etapa de cambio de México y Colombia	210
Matriz 4. Comparación de la tercera etapa del cambio en México y Colombia.....	212
Matriz 5. Comparación de la cuarta etapa de México y Colombia	214
Matriz 6. Comparación de las coaliciones promotoras de México y Colombia.....	216
Matriz 7. Comparación de las coaliciones discursivas de México y Colombia	218
Matriz 8. Comparación de las creencias en el cambio de la primera etapa de México y Colombia	221
Matriz 9. Comparación de las creencias en el cambio de la segunda etapa de México y Colombia	223
Matriz 10. Comparación de las creencias de cambio en la tercera etapa de México y Colombia	225
Matriz 11. Comparación de las creencias de cambio en la cuarta etapa en México y Colombia	227
Matriz 12. Comparación de las primeras redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia	229
Matriz 13. Comparación de las segundas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia	230
Matriz 14 Comparación de las terceras redes de acción adyacentes de México y Colombia	232
Matriz 15. Comparación de las cuartas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia	235
Matriz 16. Política de cannabis en América Latina y el Caribe	276
Matriz 17. Leyes de treinta y un países de América Latina y el Caribe.....	285
Matriz 18. Salud Pública	288
Matriz 19. Libertad individual.....	290
Matriz 20. Mercado medicinal / adulto	293
Matriz 21. Integración	295
Matriz 22. Seguridad pública y DDHH.....	297

Matriz 23. Evaluación de política de cannabis de 30 países de América Latina y el Caribe	300
Matriz 24. Modelo de regulación positiva.....	304
Matriz 25. Modelo de regulación prohibicionista	306
Matriz 26. Entrevistas caso mexicano	309
Matriz 27. Entrevistas caso colombiano.....	310

Resumen de la tesis

En esta investigación analizo el papel que las organizaciones de la sociedad civil, ONG, grupos de personas usuarias, cultivadoras y emprendedoras, entendidos como coaliciones promotoras y discursivas, tuvieron en las cuatro redes de situaciones de acción adyacentes durante los procesos de cambio de la política de cannabis en Colombia y México durante el siglo XXI.

La pregunta que guía la investigación es ¿cuál ha sido el papel de las coaliciones promotoras y discursivas que les han permitido generar un ambiente propicio para determinados tipos cambio en la política de cannabis en Colombia y México? Para responderla revisé las leyes que regulan la política cannábica, así como sentencias judiciales en la materia, iniciativas legislativas y decretos ejecutivos, además de cincuenta y una entrevistas. Con ello, reconstruí los procesos de cambio, las coaliciones promotoras y discursivas, la confrontación entre creencias en cada configuración de decisión y las redes de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis de México y Colombia.

Para ello, identifiqué las características originarias de cada caso, los factores externos que influyeron en la construcción de la decisión de los actores decisionales o condiciona la forma en que las coaliciones promotoras y discursivas se coordinan y actúan para incidir en las situaciones decisionales, así como el tipo de cambio de política que se alcanzó. Observó que una reacción proactiva por parte de actores decisionales produce una mayor coordinación entre las coaliciones, lo que tiene como consecuencia que se vea al cambio como algo más deseable e incluso permite avanzar la discusión hacia otras creencias. De manera contraria, una nula reacción provoca una coordinación menor e incluso rivalidades entre los potenciales integrantes de la coalición lo que puede en momentos de definición paralizarla al no tener claridad sobre los pasos a seguir.

Estructuré la tesis en cinco capítulos, en el primero introduzco la investigación, planteo el problema, discuto la literatura, planteo las preguntas de investigación, el argumento principal, los objetivos, y la estrategia metodológica que seguí. En el segundo desarrollo el marco teórico: las coaliciones promotoras, discursivas y la red de situaciones adyacentes. En el tercero y cuarto doy cuenta de los casos mexicano y colombiano, el proceso de cambio de los dos países, divididos en cuatro etapas cada uno, la descripción de las coaliciones

promotoras y discursivas que surgieron durante las cuatro etapas, la confrontación de creencias que hubo en la configuración de decisiones en las tres situaciones decisionales y las cuatro redes de acción adyacentes. En el quinto capítulo analizo de manera comparada ambos casos en los mismos elementos, el proceso de cambio, las coaliciones, las creencias y las redes de situaciones de acción adyacente y finalmente expongo mis conclusiones.

Capítulo 1. Introducción

1.1. Planteamiento del problema

El actual Sistema Internacional de Fiscalización de Sustancias, base de la política internacional de drogas, se configuró a partir de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 (modificada en 1972), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988. Esta política prohíbe cualquier uso de la cannabis distinto al medicinal. Sin embargo, en la región latinoamericana esta política cada vez es más cuestionada por las consecuencias no previstas como la violencia que genera especialmente contra comunidades que cultivan, comercian y venden la planta, así como la violación de derechos humanos como la salud de pacientes y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las personas usuarias (Comisión global de política de drogas, 2015). En el mismo sentido, la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito identifica las siguientes consecuencias:

La creación de un mercado ilegal y criminal que ofrece atractivas ganancias; el desplazamiento de políticas de salud a un segundo término por detrás de la justicia penal; el desplazamiento geográfico de los centros de producción y distribución de drogas; el desplazamiento de sustancias, de una controlada a otras con efectos similares y la mala percepción por parte de las autoridades nacionales de las personas que usan drogas. (Barra, 2015).

Por ello, en los últimos 20 años, en algunos países del subcontinente ha habido cambios en la política hacia el cannabis¹. Uruguay reguló el consumo para uso personal; en Argentina, Barbados, Colombia, México, Ecuador y Perú se ha regulado el uso medicinal y en otros como Panamá, San Cristóbal, Jamaica y Brasil ha habido cambios que permiten tratamientos para personas con usos problemáticos basados en el respeto a los derechos humanos². De igual forma, han surgido organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales que plantean discursos alternativos al prohibicionismo para tratar el fenómeno de las drogas. Éstas han influido en los cambios que ha habido en la región, sin embargo, como señala Vivien Schmidt

¹ También se han regulado algunas sustancias psicoactivas como la hoja de coca para uso tradicional en Bolivia y Colombia.

² Las innovaciones ocurridas en los países de América Latina y el Caribe se encuentran en los anexos.

al referirse a la mejor capacidad explicativa de los cambios del institucionalismo discursivo, la principal pregunta es ¿Cómo lo hace? (Schmidt, 2008, p.305)

Los Estados latinoamericanos, aunque con matices, comparten varios elementos heredados de procesos históricos similares. A partir de la década del ochenta, vivieron un proceso de desgaste político y agotamiento económico. Como respuesta, “se impulsaron las reformas de la transición democrática, la política de ajuste, la liberalización de los mercados, la auto-organización de la sociedad civil, la participación ciudadana, que ha cambiado cómo los gobiernos conducen y coordinan a sus sociedades.” (Aguilar, 2019, p.24)

En ese sentido, las organizaciones de sociedad civil han devenido en actores importantes en el proceso de toma de decisiones al momento de cambiar determinadas políticas. Además, las organizaciones internacionales han apoyado a organizaciones nacionales para desarrollar objetivos comunes como promover los derechos humanos. Especialmente a partir de “la recepción constitucional de tratados internacionales de derechos humanos se implementa un proceso de constitucionalización el cual pugna por el reconocimiento de los derechos humanos (DDHH) vía la Constitución para garantizar el respeto de “estándares mínimos” a todas las personas por igual.”(Hernández, 2016, p.9) Esto ha facilitado conseguir las modificaciones legales para el ejercicio de derechos.

Un tema que ha formado parte de la agenda de las organizaciones de derechos humanos es la política de drogas, ya que históricamente América Latina en general y Colombia y México en particular han sido espacios de producción y tránsito de varias sustancias psicoactivas, lo que ha provocado la implantación con mayor fuerza del Sistema Internacional de Fiscalización de Sustancias. Por ello, la política de drogas “pasó a ser reconocida como una cuestión central de la política pública global, con implicaciones importantes para la salud pública y la reducción de la violencia” (*Instituto Igarapé*, n.d.).

En esta discusión se han involucrado personas usuarias, pacientes, comunidades cultivadoras, activistas y defensores de derechos humanos, organizados en colectivos y asociaciones para exigir que sean reconocidos sus derechos. Estas organizaciones tienen distintos grados de articulación, aunque también hay presencia en varios países de ONGs internacionales como la *Drug Policy Alliance*, la *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos* (WOLA por sus siglas en inglés), la *Fundación Friedrich Ebert Stiftung* o

la *Open Society Foundation* que han dotado de recursos económicos y técnicos a las organizaciones nacionales. Asimismo, en 2011 surgió la *Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*, conformada por tres expresidentes (Zedillo, Gaviria y Cardoso) y otras 17 personalidades de 9 países³, que busca cambiar la actual política prohibicionista. (Cardoso, Gaviria & Zedillo, 2009)

Ante la encrucijada de seguir con la estrategia desarrollada por el prohibicionismo o cambiarla por una alternativa, algunos países han seguido esta última ruta impulsados por una sociedad civil que cuestiona y propone nuevos núcleos de creencias de política. A partir del análisis de las leyes de drogas de treinta y un países de América Latina y el Caribe⁴, identifiqué las cinco creencias profundas de la política de cannabis: *Salud pública*; *Libertad Individual*; *mercado regulado*; *Seguridad y garantía de derechos*; e *Integración*⁵.

Encuentro que los cambios ocurren en los cinco núcleos de creencias profundas en la política de cannabis. Asimismo, las creencias de *Salud pública* y *Libertad Individual* han permitido la mayoría de las reformas, seguido por alguna clase de *mercado medicinal o adulto*. En cambio, la más reacia a cambiar es la *Seguridad y garantía de derechos*. Por su parte, la *Integración* de las personas usuarias y que forman parte del mercado hasta ahora ilegal está ausente en la mayoría de los casos. Sin embargo, en medio de esas diferencias surgen inquietudes sobre cómo se ha explicado el cambio, cuál ha sido el papel de las OSC que lo impulsan, qué discursos y narrativas han construido para defender determinadas creencias, qué escenarios han enfrentado y qué podemos rescatar como factores comunes. A continuación, presento la revisión de la literatura que ha respondido estas preguntas.

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia).

⁴ Antigua y Barbuda (2018); Argentina (1989; 2017; 2020); Bahamas (2000); Barbados (1990; 2019); Belice (1990; 2000); Bolivia (1988; 2017); Brasil (1978; 2006; 2019); Chile (1995; 2005); Colombia (1986; 2016); Costa Rica (1998); Cuba (1987); Dominica (1993); Ecuador (1990; 2004; 2015); El Salvador (1991; 2003); Granada (1992); Guatemala (1992; 2012); Guyana (1988); Honduras (1989); México(1984; 2009; 2017); Nicaragua (1999); Panamá(1986; 2013); Perú (1978; 2017); República Dominicana (1998); San Cristóbal y Nieves(1986); San Vicente y las Granadinas(1990); Santa Lucía (2008); Trinidad y Tobago (1991); Uruguay (1974; 2013); y Venezuela (1993; 2010).

⁵ Para conocer los cinco núcleos de creencias profundas, los núcleos de creencias de política y las creencias secundarias revisa los anexos: Núcleos de creencias profundas en la política de cannabis.

1.2. ¿Cómo se ha explicado el cambio?

El cambio ha sido tema de análisis de diversas investigaciones, pero los trabajos académicos identificados estudian seis casos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay⁶. Los primeros tres países tienen un modelo prohibicionista, las siguientes tres cuentan con modelos de regulación⁷.

El principal marco teórico utilizado para analizar el cambio es el de las coaliciones promotoras y los sistemas de creencias, tales son los casos de Sanjurjo (2013); Sampaio (2015); Cunial (2018); Labiano (2018); Acevedo & Macías (2019); Contreras (2020) y González (2020). De manera similar, las ideas también son un elemento central de otras investigaciones como la de Musto (2018) o en menor medida la de Rivera (2018) y von Hoffmann (2020). Por otra parte, un conjunto de investigaciones se centra en los actores, su articulación, sus estructuras de apoyo y sus repertorios de acción, estos son Rivera (2017, 2019); Corbelle (2018); Díaz (2019); Martínez (2020); Restrepo (2020); y Bohigues & Fernández-i-Marín (2021).

A partir de la pregunta de investigación de estas pesquisas identifiqué tres grupos de investigaciones. En el primer grupo ubicó los estudios de caso que indagan ¿cómo se dio el proceso? Y ¿cómo se conformó el movimiento? El segundo grupo se pregunta ¿Qué actores,

⁶ Reconozco el vacío en el análisis del cambio en la política de cannabis que representa todavía una buena cantidad de países ya que de catorce que tuvieron un cambio en sus leyes, solo seis son estudiados por investigaciones académicas. Por su parte, solo identifiqué el texto de Bohigues & Fernández-i-Marín (2021) quienes, analizan dieciocho países latinoamericanos, argumentan que la legalización de la cannabis ha sido de arriba hacia abajo, por ello, identifican los factores que determinan que las élites latinoamericanas se interesen en el tema. Ellos encuentran que los aspectos individuales como ingreso alto, es asociado con actitudes favorables con la legalización, mientras que apoyo militar, religiosidad e ideología (en una escala izquierda-derecha) están asociados con bajas posibilidades de apoyo a la legalización de las drogas. Sin embargo, cuando consideran la mediación del contexto, los resultados muestran una clara diferencia entre países en términos de efectividad de gobierno, salud pública, y preocupaciones sobre el tráfico de drogas. En países donde el gobierno es menos efectivo y donde los problemas de salud pública persisten, los legisladores son menos propensos a apoyar la legalización.

También, existen textos de divulgación como los de (Corda & Fusero, 2016) que hacen una revisión al estatus legal de la cannabis y observan la proliferación de movimientos en varios países. Además de los países estudiados académicamente, están Jamaica, Puerto Rico, Costa Rica, Ecuador y Perú. Asimismo, Corda et al. (2019) estudian a Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. Para estos autores la diferencia entre movimientos depende del nivel de estigmatización y represión hacia el uso de drogas, la cultura de protesta social o el impacto del narcotráfico sobre la sociedad y política nacional.

⁷ Para conocer las características de los modelos de cada país, así como de los otros veinticinco casos revisa los anexos El cambio en los modelos prohibicionistas y de regulación en la política de cannabis en América Latina y el Caribe.

coaliciones y sistemas de creencias fueron fundamentales para la reforma? Finalmente, el tercero se cuestiona qué explica la diferencia del grado de cambio entre distintos países.

¿Cómo han ocurrido los procesos de cambio? Y ¿Cómo se conformaron los movimientos?

En cuanto a la primera pregunta resaltan investigaciones que analizan el papel de los actores políticos (Rivera, 2017; Cunial; 2018) y de la élite judicial (Martínez, 2020), los cuales son capaces de utilizar su red de apoyo para permitir que ocurran, o no, los cambios. En cuanto a la segunda pregunta, resalta los grupos que parten de una posición de clandestinidad -madres que cultivan para sus pacientes o personas que consumen o cultivan para su propio consumo- para volverse actores políticos que reclaman sus derechos (Rivera, 2019; Restrepo, 2020) y se defienden de la arbitrariedad policial (Corbelle, 2018) mientras se articulan en un movimiento social (Díaz, 2019).

El trabajo de Rivera (2017) se centra en el proceso colombiano. Considera que la distinción entre consumidores y traficantes ocurrida en 1994 fue hecha por la Corte Constitucional con el objetivo de defender los derechos constitucionales, no por voluntad política. Sin embargo, en 2015, la concepción del Estado hacia la cannabis cambió cuando se habló de sus usos medicinales, lo que posibilitó la reforma. Caso contrario es el argentino. Cunial (2018), analiza la decisión del oficialismo de censurar finalmente el proyecto de ley, ya que el tema movilizó a la iglesia que competía por el mismo electorado. El gobierno, sin una posición clara optó por no avanzar más el tema.

Por su parte, Martínez (2020) considera que el proceso de cambio en la política de cannabis en México ha sido llevado desde arriba, por ello analiza a las élites. Para él, el éxito en 2015 radicó en la construcción de una estructura de apoyo, así como el establecimiento de alianzas entre abogados, vínculos sociales, profesionales y parentesco. Asimismo, señala como ventana de oportunidad la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y la ley de amparo de 2013.

En tanto, las investigaciones centradas en la conformación de los movimientos analizan los casos colombiano y Argentino. Rivera (2019) analiza a las madres de pacientes

que se movilizaron contra la ilegalidad del cannabis en Colombia. Ellas desafiaron la concepción moral que pesa sobre la planta volviéndose “emprendedoras morales” de la reforma de cannabis medicinal. De manera similar, Restrepo (2020) afirma que la acción colectiva cannábica significa la emergencia de los ciudadanos consumidores de cannabis que desatan una contienda por el derecho al consumo de marihuana en un entorno prohibicionista.

Por otro lado, para el caso argentino, Corbelle (2018) indaga las acciones colectivas mediante las cuales los usuarios denuncian e impugnan las prácticas policiales y judiciales en gran medida arbitrarias y discrecionales de las que son objeto. La investigadora parte desde la conformación de sus agrupaciones en la clandestinidad hasta la reciente inscripción de sus demandas en las rutinas, lógicas de funcionamiento y tramas político burocráticas del sistema legislativo nacional. De manera parecida, Díaz (2019) analiza el proceso histórico y situado en el cual se construyó el movimiento cannábico argentino: su configuración en causas y redes translocales; los ejercicios reflexivos y gestiones implicadas en la formulación de demandas de despenalización, legalización y/o regulación del cultivo y los usos de la planta de cannabis; y las historias de vida que mantienen personas con la cannabis y con movimientos, sus demandas y causas en una relación directa, encarnada en trayectorias sociales distintivas.

¿Qué coaliciones promotoras y sistemas de creencias fueron fundamentales durante el proceso de cambio?

Identifico investigaciones que utilizan el marco de coaliciones promotoras para analizar los casos uruguayo, mexicano, colombiano argentino y brasileño. Estos trabajos reconocen dos coaliciones, la prohibicionista y la de regulación, aunque resaltan aspectos diferentes cada una. Sanjurjo (2013) y Acevedo y Macías (2019) señalan el valor del aprendizaje y de la llegada de gobiernos favorables al cambio; por su parte, González (2020) y Musto (2018) destacan que los cambios de gobierno pueden impulsar modificaciones en ambos sentidos, es decir, no son lineales; por último, Sampaio (2015) y Labiano (2018) reconocen que las coaliciones están conformadas por distintos tipos de grupos.

Sanjurjo (2013), para el caso uruguayo, atribuye el cambio a un proceso de aprendizaje que comienza en la década de 1990, así como a la llegada de un gobierno favorable que le permitió a la coalición reguladora fortalecerse ante la prohibicionista pese a estar dividida internamente. De manera similar, Acevedo y Macías (2019) encuentran que en Colombia la discusión entre posturas se dio a raíz de la llegada de un nuevo gobierno en 2010 que reemplazó la creencia de que la cannabis amenaza a la población por la creencia del respeto a los derechos humanos.

Por su parte, González (2020) analiza el caso mexicano y también reconoce dos coaliciones, prohibicionista y reguladora, mientras la primera impulsó los cambios de 2009 y 2017, la segunda provocó los cambios de 2015 y 2019. De igual forma, Musto (2018) parte de los sistemas de creencias y el contenido de la política para construir la red de influencia de los subsistemas. Reconoce que el proceso de construcción de la decisión es complejo, no lineal y menos racional de lo que se asume.

En tanto, el trabajo de Sampaio (2015) recorre la evolución de los dos sistemas de creencias, prohibicionista y de regulación, así como los actores que los conforman, por un lado, las comunidades terapéuticas y seguridad pública, y por el otro, organizaciones de derechos humanos. De manera similar, Labiano (2018) afirma que en Argentina el cambio fue menor como resultado de una pugna entre dos coaliciones con diferentes sistemas de creencias respecto del problema y la política: prohibicionista y reguladora, esta última se articula a su vez con una tercera, la medicinal, con la que finalmente consiguen un cambio menor.

¿Qué explica la diferencia en el grado de cambio entre los países?

No es claro qué lleva a que ocurra un cambio o que haya variaciones entre los países con características similares. El último grupo de trabajos se preguntan por los factores que explican los distintos grados cambio. Las investigaciones se centran en las diferencias entre países. Contreras (2020) compara México y Uruguay; von Hoffmann (2020) hace lo propio con Uruguay, México y Chile, por último, Rivera (2018) compara Colombia, México y Uruguay.

Contreras (2020) hace una comparación de casos más similares, los casos son el mexicano y uruguayo, en ambos se presenta un aumento de los índices de violencia, ocurre una perturbación externa (política exterior) y hay un cambio en la coalición de gobierno, estos factores contribuyen al cambio, pero entonces, él se pregunta ¿por qué no se ha reformado integralmente la política de cannabis en México? ¿qué variables explican la estabilidad y el cambio de la política de drogas? Para él, depende del grado de conformación de la coalición dominante, de las perturbaciones sustanciales y del aprendizaje orientado.

De forma similar von Hoffmann (2020), se pregunta por qué vemos una legalización de gran alcance de la marihuana en Uruguay y México y ninguna reforma en Chile, cómo ha sido diferente el proceso en los tres países. En esta investigación se lleva a cabo un análisis contrafáctico. Para él, las diferencias en capacidad organizacionales de los proponentes de la reforma, su marco estratégico y la manipulación de la agenda explican la variación en la legalización de la mariguana.

Los proponentes uruguayos de la reforma capitalizaron la conformación de la agenda desde dentro del gobierno, mientras los proponentes mexicanos y chilenos tuvieron un compromiso pro-activo en la conformación de la agenda. En Uruguay una campaña profesional adoptada por grupos focales que aprobaban los mensajes; en México los actores de la élite adaptaron sus retos legales de acuerdo a la audiencia objetivo; en Chile los activistas de base fallaron en ofrecer un marco coherente de liberalización de cannabis. Mientras los promotores uruguayos y mexicanos fueron altamente profesionales y pragmáticos, los promotores chilenos de la reforma fueron principalmente amateur e idealistas.

Finalmente, Rivera (2018) se pregunta ¿Cómo se cuestiona la política de control de drogas en América Latina? ¿cómo se lleva a cabo el debate? Él considera que hubo un cambio discursivo en la región a partir de 2012 a raíz de la solicitud de una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas para 2016, pero que la evolución dista mucho de ser consensuada. Plantea que el cuestionamiento del paradigma prohibicionista y la ausencia de un paradigma de sustitución provocan evoluciones diferenciadas. En México, la inercia prohibicionista institucional es real, a pesar de una movilización social muy importante. En Colombia, el paradigma de la prohibición no se abandona, sino que se ajusta para hacer que la producción de sustancias, con fines terapéuticos, sea una ventaja económica

para el país. En Uruguay, se está produciendo un verdadero cambio de paradigma, pero de alguna manera está sucediendo en contra del gobierno.

Después de revisar la literatura que analiza el cambio en la política de cannabis en los países de América Latina encuentro que las investigaciones se han centrado en dos tipos de actores, aunque de manera aislada, los grupos políticos y élites judiciales progresistas que utilizan sus estructuras de apoyo para impulsar el cambio; y las personas usuarias y madres de pacientes que salen de la clandestinidad para volverse actores políticos que reivindican derechos y defienden su estilo de vida.

Por ejemplo, para el caso mexicano son tres grupos de actores los analizados, Martínez (2020) considera que el cambio se da desde arriba gracias a las élites jurídicas; von Hoffmann (2020) afirma que las organizaciones que impulsaron el cambio son profesionales; Rivera, (2018) cree que existe un movimiento social fuerte. Por su parte, González (2020) piensa que más bien es un vaivén entre cambios modelados por una coalición y luego otros cambios modelados por la otra.

Por otro lado, en el caso colombiano las investigaciones resaltan principalmente a los actores políticos decisionales y solo hasta el final del periodo surgen los actores sociales. Para Rivera (2017) los primeros cambios se dan gracias a la Corte Constitucional y su necesidad de reafirmarse como poder independiente del ejecutivo, pese a que este mantuvo la hegemonía en el diseño de la política; para Acevedo & Macías (2019) en 2010 el gobierno recién electo pone en el centro a los derechos humanos y marcará una ruptura con los gobiernos anteriores. Esto, además, potencia la aparición de dos grupos aliados a la regulación, las madres de pacientes que se movilizan a favor de la regulación de la cannabis para usos médicos (Rivera, 2019) y la industria que ve en el cannabis una forma de ingresos (Rivera, 2018).

Asimismo, encuentro que para el subsistema de política de cannabis de América Latina y el Caribe se han identificado dos coaliciones, reguladora y prohibicionista, las primeras compuestas por organizaciones de derechos humanos, personas usuarias organizadas y parte de la élite política y jurídica, por el otro, comunidades médicas, fuerzas de seguridad y grupos religiosos. Ambas coaliciones han estado en pugna por el modelo de política de cannabis que debe impulsarse en los países, sin embargo, la explicación parece ser ajena a los núcleos de creencias y narrativas. En su lugar, la capacidad de incidencia se le atribuye al grado de

profesionalización o consolidación de las coaliciones, su nivel de movilización y el papel que desempeñan los actores estatales en la definición son claves para que ocurra el cambio.

Por todo ello, me dediqué a analizar los casos colombiano y mexicano, donde profundicé en las características de dichas coaliciones, las cuales si bien, como he identificado, han sido caracterizadas dicotómicamente -prohibicionistas vs regulación-, están integradas por diversos grupos con estrategias distintas, que impiden que trabajen de manera coordinada, aunque comparten narrativas comunes sobre momentos coyunturales del proceso de cambio, pero que a largo plazo, solo trabajan en coaliciones más pequeñas que tienen núcleos de creencias similares.

1.3.Preguntas de investigación

Los cuestionamientos anteriores los resumo en una pregunta central: ¿Cuál ha sido la actuación de las organizaciones de sociedad civil, entendidas como coaliciones promotoras y coaliciones discursivas, presentes en las redes de situaciones de acción adyacentes, que les permitieron generar ambientes propicios para determinados tipos cambio en la política de cannabis en Colombia y México?

Para responderla, primero debo hacer lo mismo con otro conjunto de preguntas: ¿Cómo ha sido el proceso de cambio de la política de cannabis en ambos países? ¿Qué organizaciones conformaron las coaliciones promotoras y discursivas que participaron en las redes de situaciones de acción adyacentes que generaron un ambiente propicio para determinados tipos de cambio en la política de cannabis? ¿Cuáles son las creencias y las líneas narrativas que articulan a las coaliciones promotoras y discursivas durante los procesos de cambio? así como ¿En qué núcleo de creencia del sistema de creencias dominante desafían las coaliciones que interactúan en la red de situaciones de acción discursiva? Por último, ¿Cómo operan son los mecanismos que utilizan las coaliciones promotoras y discursivas para configurar un ambiente propicio para el cambio en los diferentes núcleos de creencia de la política de cannabis?

1.4. Argumento principal

En Colombia y México las coaliciones promotoras y discursivas presentes en las redes de situaciones de acción adyacentes construyen ambientes más propicios al cambio cuando se articulan de forma agregativa, primero alrededor del consumo, con los núcleos de creencia y

narrativas de salud pública, libertad individual y posteriormente alrededor del mercado, con las creencias y narrativas de la regulación y las medidas de inclusión como forma para debilitar a grupos del crimen organizado así como la construcción de paz y la reparación del daño. Sin embargo, para ambos temas el grado del cambio es modulado por la centralidad de la creencia de seguridad y la narrativa del peligro del capital ilícito a favor de un mercado perjudicial para la salud y potencialmente violento.

1.5. Objetivos

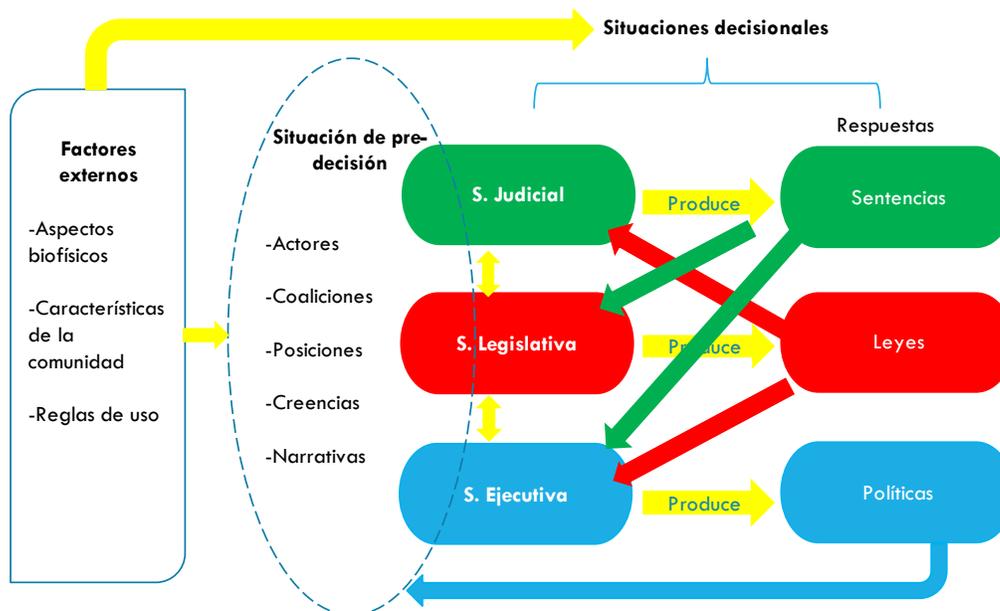
El objetivo principal de esta investigación es comprender las actuaciones de las organizaciones de sociedad civil percibidas como coaliciones promotoras y discursivas en las redes de situaciones de acción adyacentes durante los procesos de cambio de la política de cannabis en Colombia y México.

Los objetivos secundarios son: reconstruir el proceso de cambio en Colombia y México; identificar las coaliciones, sus integrantes y las creencias y líneas narrativas que las articulan en las redes de situaciones de acción adyacentes durante los periodos de cambio en la política de cannabis; reconocer los núcleos de creencias que desafían al sistema de creencias dominante; por último, comprender los mecanismos de incidencia de las coaliciones promotoras y discursivas en las redes de situaciones de acción adyacentes a través de la situación de pre-decisión para el cambio de política.

1.6. Propuesta de estrategia teórico-metodológica

Para llevar a cabo el análisis comparado utilicé la red de situaciones de acción adyacente como modelo para comprender los periodos de cambio. Asimismo, las coaliciones promotoras y discursivas son la forma en que comprendí a las articulaciones de actores interesadas en esos procesos. Desarrollo con mayor amplitud la Red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis (Ilustración 1) en el capítulo siguiente.

Ilustración 1 Red de situaciones de acción adyacentes de la política pública de cannabis



Fuente: Elaboración propia

En la parte izquierda están los factores externos que influyen en las situaciones de acción, tanto en la de pre-decisión como en las decisionales. Estos factores están compuestos por los aspectos biofísicos del bien en disputa dentro de las situaciones de acción, que en este caso es la cannabis. Otro factor externo son las características de la comunidad, como el grado de institucionalización de las organizaciones de sociedad civil en el país, sus fuentes de financiamiento, la percepción que hay en el país sobre los riesgos relacionados con la cannabis, los niveles de violencia que hay o si se considera un país de tránsito, producción o consumo de plantas y sustancias psicoactivas. Por último, están las reglas de uso que son los acuerdos establecidos implícita o explícitamente que fomentan, permiten o impiden determinadas interpretaciones y comportamientos sobre determinadas acciones como por ejemplo el grado de aceptación del cannabis como medicina tradicional o aspectos culturales de su consumo.

En la parte central, representado por el óvalo punteado, se encuentra la situación de pre-decisión, compuesta por los actores interesados en la política de cannabis, los cuales para incidir en el proceso que puede (o no) llevar al cambio, se agrupan con otros actores con creencias de política y/o narrativas compartidas para defenderlas y promoverlas dentro de la

red de situaciones a través de coaliciones promotoras durante periodos largos y en coaliciones discursivas durante momentos coyunturales. Durante este proceso los actores generalmente cambian de posición, llegando incluso a formar parte de las situaciones decisionales -Judicial, Legislativa u Ejecutiva - lo que les permite tener un mayor grado de incidencia. Si bien los actores de cada una de las situaciones decisionales tienen autonomía formal en cuanto a las respuestas que dan, los actores de cada una influyen en esas respuestas a través de los espacios de acercamientos formales e informales que existen como pueden ser foros, mesas de discusión y análisis además de sus decisiones previas que llevan a configurar un ambiente propicio para la toma de una decisión en un sentido determinado.

Para utilizar la red de situaciones de acción adyacentes como herramienta analítica de los casos de estudio, realicé el ejercicio de identificar los factores externos: aspectos biofísicos, características de la comunidad y las reglas de uso; también los elementos de las situaciones de pre-decisión y decisionales: los actores, sus posiciones, las coaliciones, sus núcleos de creencias y líneas narrativas presentes, así como el reconocimiento de las decisiones tomadas por cada situación decisional y las consecuencias en las situaciones adyacentes.

Para construir la red de situaciones de acción adyacente recurrí a las siguientes estrategias analíticas, técnicas metodológicas y fuentes de información: primero hice una reconstrucción documental de los procesos de cambio donde identifiqué los momentos donde las coaliciones construyeron el ambiente propicio para la toma de una determinada decisión final en cada situación decisional, además, reconocí a los actores, sus discursos y narrativas. Para la reconstrucción de cada situación de acción utilicé los siguientes elementos:

- Pre-decisión: realicé y analicé cincuenta y una entrevistas a actores clave de las cuatro situaciones de acción, principalmente de las coaliciones promotoras y discursivas.
- Judicial: examiné los *amicus curiae* que acompañaron las demandas de amparos o tutelas que las organizaciones presentaron como parte del litigio estratégico; los proyectos de sentencias y versiones estenográficas de las sesiones donde identifiqué el sentido del voto y la justificación de cada integrante del poder judicial en referencia.
- Legislativa: analicé las iniciativas, proyectos de ley y proyectos de actos legislativos presentadas por las y los legisladores, los dictámenes aprobados en comisiones y en el

pleno de las Cámaras y las versiones estenográficas de las discusiones en el pleno para reconocer los discursos que sustentan el sentido de sus votos.

- Ejecutiva: inspeccioné los decretos y resoluciones por los que el poder ejecutivo expide lineamientos o reglamentos donde se materializa la decisión operacional.

1.7. Estructura de la tesis

Estructuré el documento con el fin de responder las preguntas que me formulé. En el siguiente capítulo discuto los elementos teóricos, principalmente las redes de situaciones de acción adyacentes, las coaliciones promotoras y las coaliciones discursivas como variables que condicionan el cambio. En el tercer y cuarto capítulo desarrollé los casos colombiano y mexicano: primero, expuse el proceso de cambio dividido en cuatro etapas; posteriormente, describí las coaliciones promotoras y discursivas; después identifiqué el desarrollo de los núcleos de creencias en las cuatro redes de situaciones de acción adyacente; y finalmente analicé las cuatro redes de situaciones de acción adyacente. En el último capítulo comparo ambos casos, para ello, me centro en los cuatro puntos, el proceso, las coaliciones, las creencias y las redes de situación adyacente. Finalmente presento las conclusiones.

Capítulo 2. La incidencia de las coaliciones promotoras y discursivas en las situaciones de acción adyacentes en procesos de cambio en la política pública.

En este capítulo desarrollo el marco teórico de la investigación. Éste se divide en tres apartados, el primero sitúa la investigación en un momento histórico caracterizado por problemas públicos que involucran a diversos tipos de actores con capacidad de decisión y no, los cuales se han estudiado últimamente como procesos de gobernanza policéntricos. El marco que utilizó para comprenderlo es el Marco de Análisis de Desarrollo Institucional desarrollado por Eleonor Ostrom.

Posteriormente, en el segundo apartado presento las arenas de acción, las cuales están conformadas por situaciones de acción, o redes de situaciones de acción adyacentes, la cual es la herramienta analítica que utilizo para comprender los procesos de cambio. Distingo dos tipos de situaciones de acción, las pre decisoriales y las decisoriales, entre ellas transitan actores, discursos y recursos para conformar las decisiones y las respuestas a las mismas, de ahí su carácter adyacente.

Por último, despliego el segundo componente de las arenas de acción, los actores, tanto individuales como colectivos, y establezco cómo las organizaciones defienden creencias y narrativas a través de coaliciones promotoras y discursivas. Las coaliciones promotoras tienen una articulación más o menos fuerte a partir de creencias de política compartida. Las coaliciones discursivas se articulan a partir de narrativas compartidas, esto las hace más amplias, pero también menos coordinadas ya que los actores, incluso, pueden no conocerse o tener creencias contrarias, pero considerarse de la misma coalición.

2.1. Procesos de gobernanza policéntrica y Marco de Análisis Institucional y Desarrollo.

2.1.1. Gobernanza y gobernanza policéntrica

En las sociedades democráticas contemporáneas ocurren procesos de gobernanza policéntrica. Como señala Luis Aguilar: “La novedad del tiempo político actual es la insuficiencia de los recursos a disposición del gobierno para estar en aptitud de dirigir a la sociedad. La insuficiencia gubernamental es la experiencia que hemos comenzado a vivir, es la cuestión

cognoscitiva nueva y constituye la premisa de la nueva gobernanza pública.” (Aguilar, 2019, p. 25) Para los países latinoamericanos este momento se identifica con el tránsito de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos, donde además, se implementaron reformas fiscales y cambios en las políticas económicas que llevaron al paulatino retraimiento estatal en distintos ámbitos de la vida pública, al mismo tiempo, surgieron nuevos actores con mayores grados de independencia con respecto a los agentes estatales, quienes han tomado una posición más protagónica en las tomas de decisiones públicas.

Luis Aguilar señala que:

Por Gobernanza pública se entiende el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen y deciden la forma de organización de la sociedad y las acciones que se consideran lícitas, idóneas y efectivas para alcanzar los valores y los objetivos comunes y particulares, así como las normas que los miembros de la sociedad han de seguir en sus acciones y relaciones, y los recursos que se necesitan para poder realizar los valores y objetivos de interés común. (Aguilar, 2019, p. 28)

Es decir, la gobernanza es un proceso donde la sociedad y el gobierno (actores sociales y estatales) deciden los valores que deben ser prioritarios para su gobierno, así como las acciones y las reglas que se deberán de seguir. Por tanto, las políticas públicas implican dos partes, una cognitiva y axiológica que tiene que ver con los valores políticos de quienes están en el poder y con la parte de la población que los eligió. Otra parte técnica para concretar en creencias secundarias que se deberán implementar con la intención de alcanzar los objetivos relacionados con los valores definidos previamente a través de los procesos de deliberación que se dan entre los distintos actores dentro del proceso de gobernanza.

Para traer esta idea al tema de la presente investigación, los cambios políticos ocurridos en algunos países de la región han permitido que nuevos valores se incorporen al sistema de valores o creencias que las sociedades tienen, tal es el caso de la cannabis, la cual ha pasado de ser percibida como peligrosa para la salud y la seguridad, a un nuevo mercado con un potencial beneficio económico. De igual manera, se han incorporado nuevas formas para tratar el consumo de sustancias, pasando de la abstinencia como única opción a las estrategias de reducción de riesgos y daños.

Por su parte, como respuesta a las visiones que identifican un único centro de poder, el Estado, con capacidad suficiente para definir una decisión de política pública, la filosofía

institucionalista de Ostrom, presentan una alternativa. La propuesta de Eleonor y Vincent Ostrom es “un sistema ordenado de relaciones que sugiere la fragmentación de la autoridad y la sobre-posición de jurisdicciones que han sido identificadas frecuentemente como caóticas: un sistema político policéntrico visto como un conjunto de relaciones ordenadas que persisten a través del tiempo y tienen muchos centros de decisión haciendo que sean formalmente independientes de los otros.” (Dragos & Boettke, 2011, p. 32)

Paul Dragos y Boettke consideran la fragmentación del poder en distintos centros de decisión como el elemento distintivo del institucionalismo de Ostrom. Este tiene implicaciones importantes para el análisis: “Los múltiples centros de poder están sobrepuestos en competición y cooperación y los individuos actúan en contextos sociales e institucionales específicamente definidos, donde se enfatiza en las dinámicas que tienen lugar entre ideas-reglas-decisiones-aprendizajes.” (Dragos & Boettke, 2011, p. 33)

Las jurisdicciones de los actores que participan en la construcción de políticas están sobrepuestas lo que lleva a los tomadores de decisión a trabajar con otros actores de otros centros de decisión. McGinnis distingue cuatro jurisdicciones:

a) niveles múltiples que pueden ser locales provinciales, nacionales, regionales o unidades globales de gobernanza; b) múltiples tipos donde el propósito general está anidado en las jurisdicciones (como en federalismos tradicionales); c) multisectoriales, que pueden ser públicos, privados, voluntarios, basados en la comunidad y los tipos híbridos de organizaciones; y d) multifuncionales, con la incorporación de unidades especializadas (selección de metas, producción o coproducción, financiamiento). (McGinnis, 2011a, p. 171-172)

En específicas combinaciones todos estos niveles influyen en la formación de arenas de acción vinculadas y en procesos de toma de decisión específicos que confrontan o coordinan actores, creencias y discursos.

Al retomar las cuatro características que identifica McGinnis, identifiqué que la política de cannabis es multinivel porque hay acuerdos internacionales que configuran al Sistema Internacional de Fiscalización de Sustancias ratificados por los treinta y un países que conforman América Latina y el Caribe, los cuales, hasta los primeros años del presente siglo tenían sus leyes nacionales en sintonía con el nivel internacional. También porque el proceso

abarca múltiples tipos de espacios de discusión, como son los poderes constitucionales, ejecutivo, legislativo y judicial cada uno con actores y posiciones específicos y formalmente autónomos que en no pocas ocasiones toman decisiones que contradicen las de los otros poderes. Son multisectoriales, ya que están involucrados diversos actores estatales como los prestadores de servicios de salud -tanto públicos como privados-, las fuerzas de seguridad -policías, ejércitos- y recientemente organismos reguladores de los mercados medicinal, industrial y adulto; así como quienes integran dichos mercados, además de los actores sociales que promueven los derechos de las personas usuarias y cultivadoras. Por último, son multifuncionales, ya que cada tipo de espacio requiere capacidades de interacción distintas sin importar que sean actores estatales, privados o sociales.

2.1.2. Marco de Análisis de Desarrollo Institucional y las arenas de acción

El Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (en adelante MIAD por sus siglas en inglés) es una herramienta analítica para investigar los procesos de gobernanza policéntrica, como es el proceso de cambio de la política de cannabis. Este instrumento busca “guiar el esfuerzo analítico a través de los complejos arreglos de la diversidad policéntrica institucional.” (Dragos & Boettke, 2011, p. 37) Esto me permite identificar elementos y relaciones que sirven para generar argumentos que expliquen dichos procesos. Además, puedo hacer comparaciones que lleven a la generación de teorías y modelos. El centro del análisis está en las arenas de acción que tienen dos elementos principales, las situaciones de acción y los actores.

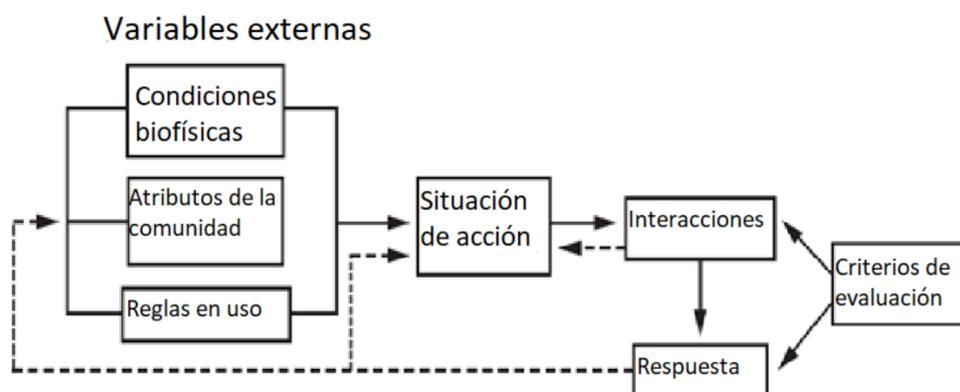
El MIAD me permite pensar a los individuos como actores interdependientes en una escena organizada por muchas capas de componentes que crean la estructura que define sus creencias y sus respuestas a ella. “El reto para los teóricos institucionales es saber lo suficiente sobre la estructura de una situación para seleccionar los argumentos apropiados sobre el comportamiento humano que encaja con el tipo de situación bajo análisis.” (Ostrom, 2005, p. 7)

El MIAD como herramienta analítica identifica “un conjunto general de variables que pueden ser usadas para analizar todo tipo de arreglos institucionales. Además, los marcos proveen un lenguaje meta-teorético que puede ser usado para comparar teorías. Permiten identificar los elementos universales que cualquier teoría relevante o el mismo tipo de fenómeno necesita incluir.” (Ostrom, 2011, p. 9) En la presente investigación comparo

distintas situaciones a partir de un mismo marco para identificar los elementos básicos que explican el cambio en la política de cannabis, con los cuales postulo teorías sobre el rol que ocupan los actores sociales, entendidos como OSC, en dichos procesos.

La *Ilustración 2 Marco de Análisis de Desarrollo Institucional* representa la arena de acción de Ostrom, ésta se compone de un conjunto de variables externas -reglas de uso, condiciones biofísicas y atributos de la comunidad-, las cuales condicionan a la situación de acción⁸, donde diversos actores interactuarán hasta producir una respuesta.

Ilustración 2 Marco de Análisis de Desarrollo Institucional



Fuente: Ostrom, 2011, p. 10

Las condiciones biofísicas dependen del bien público que está en disputa en la arena de acción. Para Ostrom la arena de acción se comprende como el conjunto de “sistemas de recursos, unidades de recursos, sistema de gobernanza y usuarios inmiscuidos en un contexto social, económico y político más grande o más pequeño y relacionado a ecosistemas que podrían afectar interacciones y respuestas.” (Ostrom, 2011, p. 22) Para la política del cannabis se debe considerar como parte de las condiciones biofísicas al contexto internacional que separa a los países entre productores y consumidores, asimismo, al ser un derecho humano sobre lo que se está regulando, éste tiene actores internacionales interesados en las discusiones nacionales. Otro aspecto es la violencia generada por los mercados ilegalizados en algunos países de la región, como Colombia y México, que ha llevado a cuestionar la política de drogas actual.

⁸ Desarrollo las situaciones de acción en el apartado 2.3.

En cuanto a los atributos de la comunidad señala que hay diez elementos que pueden ser retomados para construir este elemento de la arena de acción: “el tamaño, productividad y predictibilidad del sistema de recursos, lo extendido de la movilidad de las unidades de recursos, la existencia de reglas de elección colectiva que los usuarios puedan adoptar autoritativamente con la intención de cambiar sus propias reglas operativas” (Ostrom, 2011, p. 23). Las características de la comunidad interesada en la política de cannabis son diversas, muchas están fuertemente relacionadas al tamaño y profesionalismo de las organizaciones civiles nacionales, la percepción sobre el uso de cannabis en los países o las relaciones con ONGs internacionales.

Las reglas deben ser interpretadas como:

Comprensiones compartidas a través de aquellos involucrados que refieren y refuerzan prescripciones acerca de acciones que se requieren, prohíben o permiten. Todas las reglas son el resultado implícito o explícito de esfuerzos para alcanzar orden y predictibilidad de las acciones humanas creando clases de personas (posiciones) que son después requeridos, permitidos o prohibidos y toman clases de acciones en relación a estados del mundo requeridos, permitidos o prohibidos.(Ostrom, 2011, p. 27, 28)

En cuanto a las reglas de la arena de acción de la política de cannabis identifico reglas en un nivel internacional y otras a nivel nacional. A nivel internacional existe un complejo entramado de instituciones alrededor de los temas de control del tráfico ilícito de drogas y derechos humanos los cuales se interesan en esta política, pero desde creencias en disputa. A nivel nacional, Colombia y México tienen sistemas políticos presidenciales, lo que marca una separación formal en las funciones del poder ejecutivo y legislativo con reglas particulares, pero un elemento importante de distinción entre ambos países es que Colombia tiene dos Cortes, una Constitucional, encargada de la revisión de la constitucionalidad de las leyes, y otra Suprema, que se encarga de revisar los casos de personas que ven vulnerados sus derechos por alguna ley, por su parte México solo tiene una Suprema Corte que también hace las labores de revisión constitucional.

Las características biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas de uso son variables externas, las cuales, son claves para los procesos de cambio. Estas influyen en los

elementos principales de la arena de acción, la situación de acción y los actores. Los siguientes apartados despliegan ambos componentes de las arenas de acción.

2.2. Actores, coaliciones promotoras y discursivas y el cambio en la política

El primero de los elementos principales de las arenas de acción son los actores. Como señala Clement, “estructura, agencia y discurso son interdependientes pero teóricamente deben ser analizados separadamente para tener mayor poder explicativo.” (Clement, 2010, p. 141) En ese sentido considero a los actores de manera separada de las situaciones de acción ya que me permite introducir al análisis del Marco de Análisis de Desarrollo Institucional diversas teorías del comportamiento que lo enriquecen aún más como son el Marco de Coaliciones Promotoras y el Marco de Coaliciones Discursivas.

En una situación de acción “un actor puede ser pensado tanto como un único individuo o como un grupo funcionando como un actor corporativo.” (Ostrom, 2011, p. 13) En esta investigación conceptualizo a los actores de manera colectiva como Organizaciones de Sociedad civil, se trata de actores que, a diferencia de los que conforman las situaciones decisionales⁹ se desempeñan en una situación menos institucionalmente formada y en un plano de interacción altamente promotor y discursivo. De manera similar, Daniel Kübler señala que las investigaciones en movimientos sociales y el Marco de Coaliciones Promotoras comparten la idea de que “los actores colectivos devienen en la principal fuerza de cambio social.” (Kübler, 2001, p. 627) En el siguiente apartado desarrollo a los actores.

2.2.1. Actores

Para Vivien Schmidt los actores que participan en las interacciones dentro de una situación de acción son “agentes sensibles” ya que son sensibles a los constreñimientos generados por los demás elementos de las situaciones de acción. “Centrarse en los agentes sensibles de cambio enfatiza el hecho de “quién está hablando a quién, acerca de qué, dónde y por qué”. (Schmidt, 2011, p. 12) Como señalan Whaley y Weatherhead La situación de acción puede incluir actores localizados afuera de los límites de las mismas arenas de acción si sus decisiones afectan el manejo de los recursos en disputa. (Whaley & Weatherhead, 2014)

⁹ Las tres situaciones decisionales las desarrollo en el apartado 2.3.2.

En esta investigación parto del Institucionalismo Discursivo, “un término que abarca un rango amplio de enfoques interpretativos en las ciencias sociales que toman las ideas y el discurso seriamente y al hacerlo, pueden explicar las dinámicas del cambio.” (Schmidt, 2011, p. 1) Desde este enfoque el término “acción se refiere a aquellos comportamientos que los actores individuales o grupales unen a un significado subjetivo e instrumental dentro de un proceso de discusión política.” (Ostrom, 2011 p. 12) Las acciones están cargadas de significados dentro de un marco determinado de valores que compiten con otros marcos dentro de una situación de acción.

Sin embargo, ¿Quiénes forman parte del proceso de discusión de la política? Vivien Schmidt reconoce a:

los actores inmersos en el proceso de política, que incluye a los hacedores de política u oficiales de gobierno, los consultores de políticas, expertos, lobistas, líderes de negocio y sindicales entre otros. También se incluyen los medios de comunicación, grupos de interés actuando en foros de política especializados de intereses organizados, intelectuales públicos, hacedores de opinión, movimientos sociales e incluso personas ordinarias a través de su plática diaria, la cual puede jugar un rol importante en el foro de formación de opinión... Los movimientos sociales también son fuerzas significativas en una comunicación de abajo hacia arriba en el discurso comunicativo... Finalmente, la opinión general de ciudadanos y votantes a quienes este discurso comunicativo es dirigido también contribuye a esto y, además, estimula el cambio político. Ellos hacen eso como miembros de la sociedad civil, no sólo a través de organizar las bases, la movilización social y las protestas, también como miembros de mini-públicos, en jurados ciudadanos, foros temáticos, centros de deliberación y cosas así. (Schmidt, 2011 p. 13-15)

En sentido amplio, el proceso de formación de decisiones políticas implica a quienes discuten y al final toman la decisión, pero, además, a quienes participan en el foro de formación de la opinión. Ellos actúan bajo los imperativos de una racionalidad limitada, así que no tienen todo el control ni toda la información durante un proceso político, “con el paso del tiempo, sin embargo, los actores pueden adquirir una mejor comprensión de las situaciones y modificar sus estrategias que le signifique mejores resultados.” (Ostrom, 2011, p. 14) Estos son procesos de retroalimentación y aprendizaje, los cuales son consecuencia de la evaluación de las propias estrategias previamente ocupadas. La retroalimentación puede impactar en cualquier componente del “Marco de Análisis de Desarrollo Institucional y en diferentes niveles de aprendizaje en iteraciones que pueden ser usadas para distinguir procesos más extensos de

reconsideración.” (McGinnis, 2011^a, p. 177) Por ejemplo, los casos analizados muestran una evolución en cuanto a los argumentos empleados con el pasar de una etapa a otra.

Aunque todos los actores tienen racionalidad limitada, existen asimetrías entre ellos. Al menos distingo dos grupos, los que participan en las situaciones de pre-decisión¹⁰ y los que toman las decisiones, además, dentro de ellos hay quienes respaldan el discurso dominante y quienes respaldan discursos alternativos. Kashwan al presentar el Marco de Arenas de acción inter-ligadas, afirma que “En este análisis se argumenta que la interdependencia social y política frecuentemente engendra incentivos e imperativos que los participantes responden en deliberaciones institucionales.” (Kashwan, 2016, p.8) Es decir, permite reconocer los incentivos y expectativas que hay detrás de las elecciones individuales más allá de las situaciones y sus constreñimientos estructurales. Por ello permite la comprensión de situaciones en las cuales, “bajo condiciones de asimetrías de poder arraigadas no permiten que todos los actores puedan tener una posición de oposición articulada, incluso si la propuesta de desarrollo o cambio institucional va en contra de sus intereses.” (Kashwan, 2016, p. 21)

Por otra parte, Smith señala que para él y para Rhodes “los actores con buenos recursos forman coaliciones dominantes en una red de política y desarrollan un sistema apreciativo compartido que influencia en cómo los problemas de política son percibidos, genera algunas soluciones más aceptadas que otras, e informa las reglas del juego concerniente a las creencias entre los miembros de la red y entre la red y los no miembros.” (Smith, 2000, p. 96) En el presente trabajo comprende a los actores articulados en coaliciones según creencias y discursos para impulsarlos y defenderlos, sin embargo, también reconozco asimetrías de información y de posición que llevan a configurar un ambiente propicio para una y no otra decisión¹¹. El siguiente apartado discute las creencias y discursos que llevan a la conformación de coaliciones.

2.2.2. Creencias y discursos

El institucionalismo discursivo reconoce que las creencias y los discursos proveen poder a los actores al mismo tiempo que ellos dan poder a sus creencias. No hay una única e indiscutible

¹⁰ Desarrollo la situación de pre-decisión en el apartado 2.3.2.

¹¹ Las asimetrías de poder entorno a la ubicación de los actores en la red política no es analizado en esta investigación, lo que significa una línea de investigación por explorar.

forma de describir el mundo y ello determina las decisiones de los actores. Aquí comprendo el discurso como “un proceso interactivo que permite percibir su rol transformador en el cambio político.” (Schmidt, 2011, p. 2) Esta forma de concebir el discurso resalta “la construcción de la realidad social y da un gran énfasis al rol de las creencias en el mecanismo que los actores usan para tomar decisiones.” (Clement, 2010, p. 140)

Sin embargo, pese a que hay varias formas de interpretar la realidad Fischer se pregunta “¿Por qué un determinado conjunto de creencias es tan resistente? Los hacedores de políticas siempre buscan interpretar nuevos eventos de manera que no disturben sus axiomas básicos de conocimiento.” (Fischer, 2003, p. 96) Los cambios en esas creencias generalmente solo hacen pequeñas adaptaciones a un paradigma que ordena su realidad. Estos paradigmas también se pueden considerar como procesos interactivos que cambian con el tiempo ya que, son producidos por determinados intercambios entre individuos, grupos y el Estado en una sociedad determinada.

Hall parte de Kuhn para identificar los diferentes tipos de cambio de política y habla de tres órdenes de cambio. “Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos de hechura de política normal, provenientes de un proceso que ajusta la política sin desafiar los términos más generales de un paradigma de política dado. El tercer orden, en contraste, es la respuesta a diferentes procesos, marcados por los cambios radicales en los términos generales del discurso político asociado con un paradigma.” (Hall, 1993, p. 279) Sin embargo, Schmidt señala que “aunque el concepto de paradigma puede servir bien como una metáfora del cambio de ideas radical, ofrece pocas guías sobre cómo, por qué o incluso cuándo el cambio tiene lugar, y no puede contar como cambio incremental.” (Schmidt, 2011, p. 6)

Sabatier desarrolla una escala jerárquica similar a la de Hall para discutir el cambio de política:

En el nivel más amplio están los “núcleos de creencias profundas” (*deep core beliefs*) que abarcan la mayoría de los subsistemas de política. El núcleo de creencias profundas envuelve argumentos muy generales, normativos y ontológicos acerca de la naturaleza humana, la relativa prioridad a valores fundamentales y sobre quién debería participar en la hechura de decisiones gubernamentales... En el siguiente nivel están los núcleos de creencias políticas (*policy core beliefs*)... son creencias normativas que proyectan una imagen de cómo el subsistema de política debería ser. Provee la visión que guía el comportamiento estratégico de la coalición y ayuda a unir aliados y dividir oponentes...

El nivel final consiste de creencias secundarias, las creencias secundarias tienen un relativo corto alcance y ubica por ejemplo, reglas detalladas. (Sabatier & Weible, 2007, p. 194-196)

Para analizar los cambios de política Sabatier considera que se deben considerar periodos de una década o más. Además, identifica cuatro rutas para el cambio mayor de política: “(1) el aprendizaje orientado a política, (2) shocks externos, (3) shocks internos y (4) un estancamiento doloroso.” (Sabatier & Weible, 2007, p. 208) Sin embargo, ninguno de estos factores es condición suficiente para generar un cambio en la política, para ello, Cairney afirma que “también tiene que ser explotado exitosamente por una coalición competitiva que esté mejor equipada para aprender y adaptarse.” (Cairney, 2015, p. 5)

Como señalé, si bien para que haya un cambio en la política son necesarios aprendizajes orientados a política, shocks internos y externos y estancamientos dolorosos, el cambio -que puede ser en las creencias secundarias, en los núcleos de creencias políticas o en los núcleos de creencias profundas- necesita una coalición articulada alrededor de creencias alternativas que le disputen la centralidad a las creencias dominantes para interpretar el mundo. En el siguiente apartado despliego el marco de coaliciones promotoras que ha sido la forma en que las organizaciones se articulan para impulsar un determinado conjunto de creencias políticas.

2.2.3. Marco de Coaliciones promotoras

Tanto los discursos dominantes como los alternativos son impulsados por coaliciones. En este apartado discuto el Marco de Coaliciones Promotoras (en adelante MCP) desarrollado por Sabatier. “Es un marco de desarrollo del proceso de política para lidiar con problemas malvados, aquellos que envuelven substanciales conflictos por metas, importantes disputas técnicas y múltiples actores de muchos niveles de gobierno.” (Sabatier & Weible, 2007, p. 189) Los actores ordenan su realidad a partir de discursos, los cuales no son únicos y muchas veces están en disputa, aunque hay uno que domina determinada política y está reforzado por instituciones.

Este marco tiene tres premisas fundamentales:

(1) un nivel macro de aseveraciones donde la mayoría de hechuras de política ocurre a través de especialistas en un subsistema de política pero, que su comportamiento es afectado por factores en los límites del sistema político y socioeconómico; (2) un nivel micro “modelo de los individuos” que es estudiado a profundidad desde la psicología social; y (3) un nivel-meso de convicciones donde la mejor manera de llevarse con la multiplicidad de actores en un subsistema es agregarlos dentro de las coaliciones promotoras. (Sabatier & Weible, 2007, p. 192)

El MCP incluye a una variedad de actores en distintos niveles, sin embargo, les da un peso decisivo a los actores con conocimiento científico y técnico en el proceso de cambio de política. “Esta variedad de actores influye no solo porque puede ejercer poder sino porque articula ideas importantes.” (Cairney, 2015, p. 3)

Además, como ya señaló Kashwan, entre actores existen asimetrías, Smith comenta que “los actores con buenos recursos forman coaliciones dominantes en una red de política y desarrollan un sistema apreciativo compartido que influencia en cómo los problemas de política son percibidos, genera algunas soluciones más aceptadas que otras, e informa las reglas del juego concerniente a las creencias entre los miembros de la red y entre la red y los no miembros.” (Smith, 2000, p. 96) Pese a ello, también señala que los actores con buenos recursos son limitados, ellos se ubican generalmente en la parte central de la red política, mientras que los actores de coaliciones perdedoras se encuentran en las zonas más alejadas.

Las coaliciones están compuestas por actores de diversos niveles de política, pero con núcleos de creencias políticas (*policy core beliefs*) similares los cuales son respaldados principalmente por actores con conocimientos técnicos. “Si ellos además se organizan en un grado no trivial de coordinación, conforman una coalición promotora. La coordinación envuelve algún grado de trabajo conjunto que busca objetivos de política similares.” (Sabatier & Weible, 2007, p. 196) Esta articulación entre miembros permite acordar acciones colectivas conjuntas que lleven a mejorar las posibilidades de que una creencia determinada forme parte de la política pública después de un proceso de cambio.

La unidad de análisis del MCP es el subsistema definido como coalición promotora, es decir: “el grupo de personas y/u organizaciones interesadas regularmente en influir en la formulación de política y su implementación en un área o dominio de política dado durante periodos de una década o más.” (Sabatier & Weible, 2007, p. 98) Como señalé en el apartado

anterior, Sabatier identifica cuatro factores que son necesarios para que ocurra un cambio – más allá del grado del mismo: aprendizaje orientado, shocks internos y externos y estancamientos dolorosos, sin embargo, en cualquiera de los escenarios es necesaria una coalición promotora que aproveche estos factores.

El MCP ha generado críticas, Kübler señala la poca atención que el MCP pone a la estructura de oportunidad política; otra refiere a la falta de atención que le da a las ideas y a las instituciones como variables explicativas de los fenómenos. Otras críticas fueron las que señalan que no está lo suficientemente bien explicado la forma en que se conforman las coaliciones. Por último, están las hechas por Fischer quien apunta que la disputa es más política que técnica; además, que la cohesión alrededor de los núcleos de creencias políticas invisibiliza las diferencias que hay entre los actores de la coalición; y, por último, que las principales variables explicativas del cambio se encuentran fuera del modelo.

Kübler reconoce que las coaliciones adoptan sus estrategias de acuerdo a características a partir del “grado de apertura de una estructura de oportunidad política medida por el grado de descentralización territorial, la separación de poderes, la fragmentación de partidos, así como lo extendido de los procedimientos democráticos.” (Kübler, 2001) Estos rasgos son variables que modifican positivamente la estructura para que suceda el cambio. A partir de esta crítica, Sabatier incorpora la estructura de oportunidad, “la cual refiere a características relativamente duraderas de una política que afectan los recursos y constreñimientos de actores del subsistema.” (Sabatier & Weible, 2007, p. 200)

Por otra parte, Cairney resalta la importancia de considerar a las ideas y las instituciones como variables explicativas y no solamente parte de explicaciones más amplias ya que de esta manera el MCP pierde parte de su potencial explicativo. En cuanto a las ideas señala que “los críticos sugieren que las ideas tienen un valor explicativo independientemente de su aceptación y uso por actores en las coaliciones. [Por otra parte] la MCP tiene una visión menos desarrollada sobre el rol de las instituciones, a pesar de que este se centra en un conjunto de actores y organizaciones, en múltiples niveles de gobierno.” (Cairney, 2015, p. 11)

Una crítica que el propio Sabatier acepta es la hecha por Schlager quien señala que “el MCP provee una justificación insuficiente para considerar que los actores con similares

núcleos de creencias políticas de hecho coordinen su comportamiento dentro de coaliciones.” (Sabatier & Weible, 2007, 196) Este es un elemento que tomo en cuenta al momento de desarrollar la investigación ya que al mismo tiempo que reconozco la existencia de otras formas de agrupación, la investigación cualitativa me permite adentrarme de mejor manera a la forma en que efectivamente se articulan.

Finalmente, Fischer señala que el MCP considera que “el aprendizaje social se da a través del debate informado, lo cual carga de una naturaleza técnica el debate y el aprendizaje es visto como un foro relativamente apolítico” (Fischer, 2003, p. 109). Sobre este punto Hall señala que frecuentemente es imposible para los defensores de paradigmas diferentes aceptar un cuerpo común de datos favorables a un paradigma distinto al suyo. “El proceso donde un paradigma de política viene a reemplazar a otro tiene que ver más con cuestiones sociales que científicas.” (Hall, 1993, p. 280) Una segunda crítica al marco de coaliciones promotoras es que, si bien explica los cambios más superficiales en las políticas, pierde de vista “los elementos más importantes ya que es incapaz de explicar por qué y cómo los cambios ocurren ya que los factores explicativos tienen que ubicarse afuera del análisis.” (Fischer, 2003, p. 101)

Aunque Sabatier integró algunas críticas al marco de coaliciones promotoras como la incorporación de la estructura de oportunidad política o el buscar elementos explicativos al interior del modelo al hablar de Shocks internos y estancamientos dolorosos, otras las advirtió como la falta de claridad en la explicación de la cooperación entre actores, también hay elementos que apuntan a características fundamentales de la coalición promotora como la alta carga técnica que le otorga a los espacios de aprendizaje o el que se hace a la suposición de una alianza fundada en creencias políticas. Todas estas críticas llevan a Fischer a presentar el marco de coaliciones discursivas que despliego en el siguiente apartado.

2.2.4. Marco de Coaliciones discursivas

Las críticas que Fischer hace al Marco de Coaliciones Promotoras lo llevan a plantear el Marco de Coaliciones Discursivas que busca superar estas inconsistencias. En cuanto al tema de la discusión técnica que lleva a pensar que toda disputa entre sistemas de creencias es un tema de expertos, “el nuevo marco pone el énfasis en la credibilidad, aceptabilidad y confianza más que en el contenido técnico del discurso.” (Fischer, 2003, p. 110) La gran pregunta es ¿cuál

es la variable esencial aquí? Sabatier enfatiza las creencias políticas, mientras que Fischer afirma junto con “Hajer que son las líneas narrativas (*narrative storylines*) antes que las creencias” (Fischer, 2003, p. 103). No son las creencias políticas sino la forma en que se narra la historia lo que lleva a generar alianzas.

Las ideas programáticas son diferentes de las ideas filosóficas, que son más profundas e incluso más duraderas. No son vistas generalmente como productos del conocimiento experto y confinadas a la esfera de política, sino como partes de la esfera política, como el conjunto de conceptos relacionados a valores y principios morales representados en debates políticos y en símbolos y retórica como las ideologías. En ese sentido, Fischer señala que “para que un discurso específico se convierta en hegemónico necesita dominar el campo en el cual este fue formado a través de bloquear el flujo de significados diferentes y ubicándose en el centro del proceso interpretativo.” (Fischer, 2003, p. 79) Es una combinación entre argumentación, convencimiento, capacidad para posicionarse en el centro del debate e impedir que otros ocupen esa posición.

En cuanto a la crítica sobre la invisibilización de las disputas al interior de las coaliciones promotoras, “los argumentos deben ser fácilmente compartidos para que las coaliciones discursivas pueden crecer y sostenerse.” (Fischer, 2003, p. 113) Como señala Schmidt la vaguedad ayuda en contextos donde el mismo discurso puede ser leído en formas radicalmente diferentes y no considera el acto del discurso por sí mismo, sino “el significado del mensaje, cómo este fue presentado, en qué medio o formato, qué fue dicho tanto bien como mal y cómo es comprendido tácitamente. Asimismo, se debe tener presente quién es el receptor, o la audiencia, es decir, quiénes son los que están esperando, qué capacidad tienen para comprender el mensaje, cómo responden y cómo podrá constituirse como un tipo de agencia.” (Schmidt, 2011, p. 12)

Por último, la coalición de política, “como un fenómeno discursivo es reproducida y transformada a través de una variedad de actores políticos que no necesariamente se conocen, pero a través de sus actividades refuerzan un particular conjunto de líneas narrativas (*storylines*) en un dominio político dado. Una coalición política discursiva, por esta razón, puede ser mucho más grande y flexible que una coalición promotora.” (Fischer, 2003, p. 105).

Esto permite flexibilizar la coordinación que exige Sabatier a los miembros de la coalición, aunque quizá no totalmente para considerarla una coalición como señaló Schlager.

Las coaliciones promotoras y discursivas son similares en cuanto a que son un grupo de actores interesados en incorporar sus ideas a un dominio de política definido. Sin embargo, hay diferencias importantes en cuanto a qué es lo que los mantiene unidos como coalición, mientras Sabatier considera que son los núcleos de creencias políticas (*policy core beliefs*), Fischer considera que son las líneas narrativas (*narrative storylines*). Esto se refleja en la importancia que el primero le da al conocimiento técnico como principal factor para que una idea se imponga sobre las demás. Fischer por otro lado, argumenta que el foco está en los aspectos políticos más que en los técnicos.

Aunque persiste la crítica a ambas concepciones sobre la insuficiente explicación de los factores que mantienen unidas a las coaliciones, reconozco que las coaliciones promotoras mantienen un grado de cohesión más alto y perduran por más tiempo, aunque por su rigidez son más pequeñas. Por su parte, las coaliciones discursivas son más flexibles en las creencias que las agrupan y en la coordinación, pero también pueden ser menos resistentes al tiempo. Ambas pueden convivir en un proceso de cambio, sin embargo, conviene concebirlas como coaliciones promotoras a los grupos de organizaciones que trabajan de manera coordinada durante periodos amplios de política común, mientras que como coaliciones discursivas al amplio grupo de actores sociales que en momentos coyunturales interactúan en torno a un tema con similares discursos, aunque sin necesidad de mayor coordinación.

2.3. Situaciones de acción y situaciones de acción adyacentes

El segundo de los elementos centrales del Marco de Análisis de Desarrollo Institucional son las arenas de acción, el espacio de disputa donde se configuran las decisiones. Estas a su vez, se dividen en las situaciones de acción y en los actores. En este apartado despliego el primero de los conceptos.

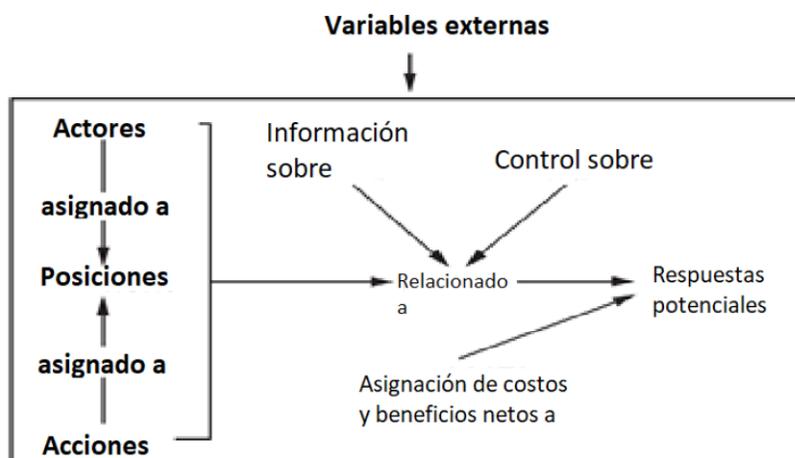
2.3.1. Las situaciones de acción

Las situaciones de acción forman parte de la arena de acción. Ostrom las define como “el espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, o pelean (entre muchas cosas, que los actores hacen en

las situaciones de acción.” (Ostrom, 2011, p. 11) Las situaciones de acción se centran en momentos específicos. Para los casos de esta investigación, los momentos que se observan son aquellos en los que se discuten los núcleos de creencias profundas, de política y secundarias sobre el subsistema de la política de cannabis. Por ejemplo, el proceso legislativo para la aprobación de una ley, donde, si bien la arena de acción legislativa tiene periodos de trabajo establecidos, la situación de acción se configura en el momento en que un conjunto de normas o valores específicos se ponen a discusión y varios actores interactúan.

La ilustración 3 Situación de acción muestra las siete variables que componen una situación de acción: “1) las y los participantes, 2) sus posiciones, 3) las potenciales respuestas, 4) las acciones y las relaciones entre respuestas, 5) el control que los participantes ejercen, 6) los tipos de información generada y 7) los costos y beneficios asignados a las acciones y respuestas.” (Ostrom, 2005, p. 11) Asimismo, permite conocer la forma en que interactúan entre sí. La construcción de esta herramienta me permitió comprender como la presencia y la interacción de un determinado conjunto de variables produce determinadas respuestas.

Ilustración 3 Situación de acción



Fuente: (Ostrom, 2011, p. 10)

Asimismo, Ostrom señala que después de hacer un esfuerzo por comprender la estructura inicial de una situación de acción “el analista institucional puede dar dos pasos adicionales. Un paso es ir más profundo dentro de la investigación y observar los factores externos que afectan la estructura de la situación de acción. El segundo es explorar como una situación de

acción cambia durante el tiempo, especialmente como las respuestas de un primer momento afectan percepciones y estrategias durante el tiempo.” (Ostrom, 2011, p. 12)

Para utilizar esta herramienta analítica identifiqué los siete grupos de variables internas, los posibles factores externos presentes, así como el reconocimiento de cambios en estas variables de las situaciones de acción durante el periodo de análisis. Este trabajo se multiplica por cada situación de acción decisional y pre-decisional que compone la arena de acción de una política. En el siguiente apartado reflexiono y doy elementos para el análisis de estos casos.

2.3.2. Las situaciones de acción adyacentes

La arena de acción de cada caso está compuesta por varias situaciones de acción, es decir, los distintos momentos y escenarios en los que se construye la decisión pública. Florence Clement señala que “el marco IAD relaciona las decisiones de los actores ubicados en múltiples niveles de gobernanza a través de conjuntos de reglas operacionales, de acción colectiva y constitucional.” (Clement, 2010, p. 135)

Para esta investigación reconozco tres situaciones decisionales, la situación judicial, compuesta por los integrantes del poder judicial, jueces, magistrados y ministros, quienes se encargan de revisar la constitucionalidad de las leyes y las violaciones a los derechos humanos cometidos en la aplicación de las normas; la situación legislativa integrada por los legisladores de las cámaras de diputados o representantes, y del Senado, los cuales se encargan de la elaboración de las leyes; y la situación ejecutiva, conformada por el presidente y sus ministros o secretarios, los cuales se encargan de la implementación de la política de cannabis, así como de la expedición de reglamentos, resoluciones y también tiene la facultad de presentar propuestas de reformas a leyes y a la Constitución que deben ser procesadas por la situación legislativa.

Además de estas situaciones decisionales McGinnis, reconoce un cuarto nivel de análisis, el meta-constitucional, el cual, perdura por más tiempo y es más sutil en cuanto al constreñimiento que genera sobre las otras tres situaciones ya que genera o no legitimidad sobre las decisiones que se toman. “Estos factores culturales provocan el cambio con el tiempo, en parte con una consecuencia de cambio de modelos de comportamiento.” (McGinnis, 2011^a, p. 173) Como he señalado, la arena de acción de los casos de esta

investigación está compuesta por varias situaciones de acción, las tres decisionales, además de la que representa el nivel meta-constitucional que es el que dota de legitimidad a las decisiones tomadas en las otras tres situaciones.

El nivel meta-constitucional también se configura durante una situación de acción ya que esos valores o creencias pueden cambiar gracias a que están en disputa constante. Si bien, a diferencia de las otras situaciones, la arena meta-constitucional mantiene consensos implícitos sobre las normas que se producen de acuerdo a reglas preestablecidas y captadas en el marco IAD, en los periodos de cambio, hay valores, ideas y creencias impulsadas por actores y coaliciones desde posiciones periféricas que buscan ubicarlas al centro de una política mientras que otros también disputan esa posición. Esa lucha configura un ambiente indicado para determinados tipos de cambio. En esta investigación me refiero a esta situación como de pre-decisión.

Las situaciones de acción decisionales y pre-decisión son adyacentes, es decir, “las respuestas generadas en una situación de acción ayudan a determinar las reglas bajo las cuales ocurren las interacciones en la otra situación de acción.” (McGinnis, 2011b, p. 52) Para este estudio la red de situaciones adyacentes se conforma por las situaciones decisionales: ejecutiva, legislativa y judicial; y una situación de pre-decisión, es decir, la reserva de creencias y narrativas que actores desde posiciones periféricas buscan ubicar en el centro de la política de cannabis donde hay otros que también disputan esa posición.

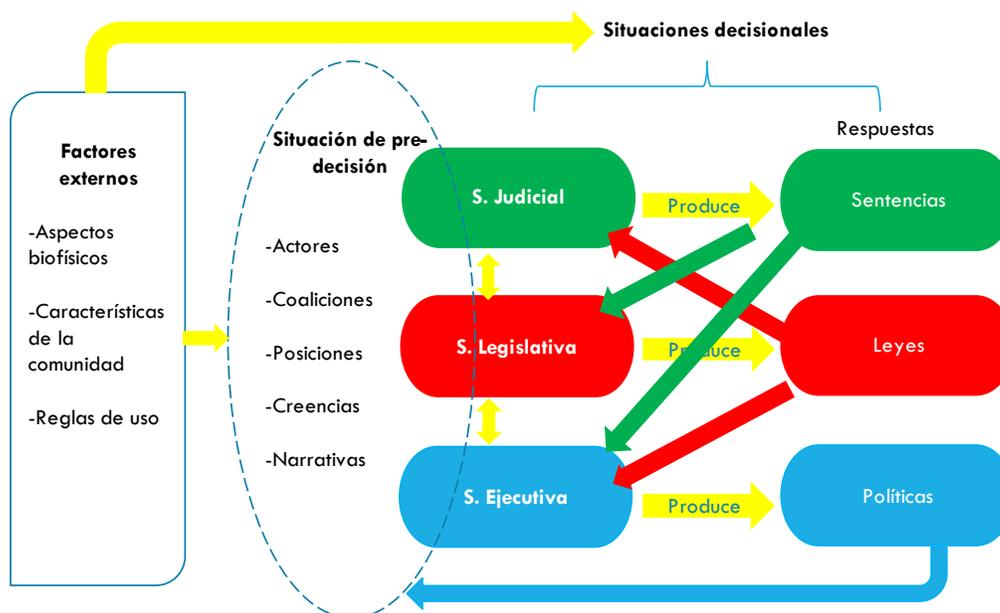
Recapitulando, las situaciones decisionales se relacionan a partir de acuerdos institucionales que llevan a que las respuestas que se dan en una afecten las respuestas de otras. Por su parte, la situación de pre-decisión influye en la construcción de un ambiente preciso que permita legitimar dichas decisiones. Las cuatro situaciones tienen asimetrías en cuanto a poder porque tienen funciones distintas, pero además porque obligan a las otras a responder en función de sus decisiones. Kashwan resalta, además, que hay que poner atención en los incentivos y expectativas de los actores que como se ha dicho, tienen distintas características en cada situación.

2.3.3. La situación de pre-decisión

El modelo que utilizo para analizar el papel de las organizaciones de sociedad civil, entendidas como coaliciones promotoras y discursivas en el proceso de cambio en la política de cannabis

en Colombia y México lo expreso en la *Ilustración 1 Red de situaciones de acción adyacentes de la política del Cannabis*.

Ilustración 1 Red de situaciones de acción adyacentes de la política pública de cannabis



Fuente: Elaboración propia

En su parte izquierda están los factores externos que influyen tanto en la situación de pre-decisión como en las situaciones decisionales. Estos factores están compuestos por los aspectos biofísicos del bien en disputa dentro de las situaciones de acción, que en este caso es la cannabis. Otro factor externo son las características de la comunidad, como la percepción que hay en el país sobre sus riesgos, los niveles de violencia que hay, si se considera un país de tránsito, producción o consumo de plantas y sustancias psicoactivas y el grado de institucionalización de las organizaciones de sociedad civil en el país. Por último, están las reglas de uso que son los acuerdos establecidos implícita o explícitamente que fomentan, permiten o impiden determinadas interpretaciones y comportamientos sobre determinadas acciones como el grado de aceptación de la cannabis como medicina tradicional o aspectos culturales de su consumo.

En la parte central, representado por el óvalo punteado, se encuentra la situación de pre-decisión, compuesta por actores interesados en la política de cannabis, los cuales para incidir en el proceso que puede (o no) llevar al cambio, se agrupan con otros actores con creencias y/o narrativas compartidas para defenderlas y promoverlas dentro de la red de situaciones decisionales a través de coaliciones promotoras durante periodos largos y en coaliciones discursivas durante momentos coyunturales¹². Durante este proceso los actores generalmente cambian de posición, llegando incluso a formar parte de las situaciones decisionales, Judicial, Legislativa y Ejecutiva lo que les permite tener un mayor grado de incidencia.

Si bien cada una de las situaciones decisionales tiene autonomía formal en cuanto a las decisiones que ellas toman, los actores de cada una influyen en las otras no solo a través de sus decisiones, también lo hacen a través de los espacios de acercamientos formales e informales que existen como son la presentación de conceptos, recomendaciones, o su participación en foros, mesas de discusión y análisis, así como regulando, monitoreando, etcétera. En estos espacios, interactúan tanto actores decisionales – con capacidad de influir en y formalizar las decisiones- como integrantes de las coaliciones promotoras y discursivas -con capacidad de influencia-.

Existe asimetrías en las facultades de los actores que integran las situaciones de acción decisionales y de pre-decisión. La capacidad de tomar una decisión queda en las situaciones de acción que se corresponden con instituciones u organismos formales –como las cortes-. Por su parte, la situación de pre-decisión tiene como mayor recurso la generación de discursos, narrativas y creencias que configuran ambientes a favor de ciertas decisiones en función de una construcción que implica argumentos técnicos de nuevos criterios de legitimación. En ese sentido, la situación de pre-decisión dota o no de legitimidad las decisiones que las tres situaciones decisionales acuerdan. Considero que la situación de pre-decisión está dedicada a la construcción de legitimidad, mientras que las situaciones decisionales están orientadas a la construcción de legalidad, si bien está última implica parte de aquella.

¹² El Marco de coaliciones promotoras y el Marco de Coaliciones Discursivas los desarrollo en el apartado siguiente.

Capítulo 3. El papel de las coaliciones promotoras y discursivas en la red de situaciones de acción adyacentes durante el cambio en la política de cannabis en México

En el presente capítulo analizo el papel que tuvieron las organizaciones de sociedad civil, entendidas como coaliciones promotoras y coaliciones discursivas en las redes de situaciones de acción adyacentes que han impulsado el cambio en la política de cannabis en México desde 2006 hasta 2022¹³. Identifico las coaliciones promotoras y discursivas que participaron, su articulación, las creencias que defendieron, los discursos y las narrativas que utilizaron, las relaciones que tuvieron con actores que integran las situaciones decisionales y su influencia en el contenido de sus decisiones..

Encuentro dos coaliciones discursivas, de regulación y prohibicionista, conformadas a su vez por diversas coaliciones promotoras que cambian con el paso de una etapa a otra. Las coaliciones promotoras que están a favor del cambio impulsan tres creencias principales que no desaparecieron con las reformas, sino que se integraron a un grupo de creencias más amplias. En un inicio exigieron la descriminalización, posteriormente los usos medicinales de la cannabis y en la última etapa una regulación integral. Las propuestas también se robustecen, mientras en la primera etapa solo se plantean cambios a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal, con forme avanzan las etapas, se presentan leyes generales cada vez más amplias. Otro elemento que cobra un progresivo protagonismo son las fundaciones internacionales que impulsaron las ideas nuevas que las organizaciones nacionales volvieron más relevantes cada iteración de la red de situaciones de acción adyacentes gracias a que cada vez más actores decisionales las retomaron en las situaciones donde ellos participan.

Por su parte, la coalición discursiva *prohibicionista* se conforma de tres coaliciones promotoras: la *conservadora*, la de *tratamiento de adicciones* y la de *seguridad*. Las creencias

¹³ El periodo de análisis inicia en 2006 aunque existen tres elementos fundamentales previos a este periodo que considero necesarios nombrarlos para una mejor comprensión del fenómeno del cambio: 1) existen organizaciones políticas que reivindicaran la agenda de drogas como plataforma electoral desde las elecciones del 2000 (entrevistas 6, 9 y 15); 2) el movimiento cannábico comenzó a tener forma desde 2001 con el surgimiento de la Asociación Mexicana de Estudios de Cannabis y las marchas a favor de la liberación de la marihuana en la Ciudad de México (entrevistas 1, 3, 5 y 6); entre 2004 y 2005 el ejecutivo federal presentó una reforma que buscaba distinguir entre personas usuarias de drogas y pequeñas vendedoras (F. Ejecutivo, 2004). La cual, después de haber sido aprobado por el legislativo sin mayores cambios, fue vetado por el mismo ejecutivo.

y discursos de la primera se han vuelto periféricas con el pasar de las etapas; la segunda se ha acercado a las creencias de las coaliciones promotoras de la regulación a partir de considerar alternativas al enfoque clínico y la abstinencia como son la reducción de daños y el enfoque de derechos humanos; mientras que la última es la única que mantiene su centralidad en la toma de decisiones.

Para la elaboración del capítulo realice veintitrés entrevistas a integrantes de asociaciones civiles, legisladores y legisladoras actuales y pasados. La lista completa se encuentra en la Matriz 11 en los anexos. También, revisé las iniciativas, dictámenes, minutas y leyes que se discutieron y aprobaron en el legislativo; asimismo, las sentencias y las versiones estenográficas de los debates de la Primera Sala y Pleno de la Suprema Corte, así como los *amicus curiae* que presentaron las organizaciones. Por último, revisé los lineamientos y el reglamento de cannabis medicinal expedidos por la COFEPRIS y el Presidente de la República.

El capítulo lo estructuro en cuatro secciones, en la primera hago una reconstrucción del proceso de cambio de los quince años analizados, los cuales estudio en cuatro etapas. En la segunda sección, analizo los tipos de coaliciones promotoras y discursivas que se configuraron en todo el proceso. En la tercera sección, identifiqué el impacto que tuvieron las creencias y narrativas de las coaliciones en las decisiones de los actores decisionales: leyes, sentencias y decretos. Finalmente, en la cuarta sección, analizo el impacto que las coaliciones tuvieron tanto en la situación de pre-decisión como en las tres situaciones decisionales.

3.1. La cronología de la regulación en México

En este primer apartado describo los cambios que tuvo la política de cannabis desde 2006 hasta 2022. Al inicio del periodo la posesión, consumo, venta y producción con fines personales adultos, médicos o industriales estaban prohibidos, sin embargo, tras dos reformas legislativas, dos procesos de litigio estratégico y un reglamento ejecutivo esto ha cambiado: Legalmente, la portación no ejerce acción penal si está por debajo de un umbral (menos de cinco gramos); las acciones necesarias para el consumo personal adulto tales como el autocultivo están permitidas si se tramita una autorización sanitaria, y se han expedido licencias para importar y producir medicamentos a base de cannabis.

Divido el periodo de cambio en cuatro etapas: en la primera (2006-2009) surgen las primeras articulaciones e iniciativas a favor de la despenalización de la cannabis, su uso médico e industrial. La respuesta decisional fue la "reforma de narcomenudeo", especialmente, las tablas de orientación de portación máxima. En la segunda etapa (2010-2014) aparece la primera organización con financiamiento internacional, y el desarrollo de la segunda coalición, con más y mejores relaciones pero que, se estancó en el legislativo. La tercera etapa (2015-2017) se caracteriza por dos litigios estratégicos. Las respuestas del poder judicial sobre el derecho a la salud y el libre desarrollo de la personalidad fomentaron el surgimiento de organizaciones de pacientes y empresas, la consolidación del movimiento cannábico y la aprobación de la reforma de cannabis medicinal. Finalmente, durante la cuarta etapa (2018-2022) se crearon coaliciones más amplias de activistas, organizaciones y empresas, asimismo, la discusión se centró en una reforma que no fue aprobada lo que obligó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a tomar diversas decisiones: eliminó la prohibición administrativa de la cannabis para que la COFEPRIS pueda emitir las autorizaciones para el uso adulto, también revocó la negativa del ente regulador para que expida una licencia de cultivo con fines industriales y discutió la constitucionalidad del delito de posesión simple.

3.1.1. Primera etapa. Del Grupo Cáñamo y las iniciativas Conde a la “Ley de narcomenudeo” y las Tablas de orientación (2006-2009)

La primera etapa comienza con la llegada a la presidencia de la república de Felipe Calderón Hinojosa. En diciembre de 2006, recién iniciado su sexenio lanzó el “operativo Michoacán” con el objetivo de combatir a los cárteles de drogas en dicho estado. “Este fue el inicio de una estrategia de combate frontal al crimen organizado que tuvo como consecuencia el aumento de los homicidios” (“Prohibición de Drogas y Combate Frontal al Narcotráfico,” 2016). En ese mismo año, en el poder legislativo, llegó a la Cámara de Diputados integrantes del partido Alternativa Social Demócrata y Campesina (en adelante PASDyC) con un programa electoral que incorporó el cambio en la política hacia la cannabis (entrevistas 9 y 19). Finalmente, también en 2006 nació *Espolea*, una organización de jóvenes interesados en temas de salud sexual y reproductiva y consumo de drogas inyectables (entrevistas 12 y 13).

En 2007 legisladoras del PASDyC comenzaron a construir alianzas con colegas del partido *Convergencia* en torno a la agenda feminista y de libertad de decisión, especialmente

en el tema de cannabis (entrevistas 8 y 19). En junio de ese año el PASDyC conformó *Grupo Cáñamo*, la primera coalición promotora del cambio, conformada por un conjunto de activistas, académicos, integrantes de organizaciones civiles como la *Asociación Mexicana de Estudios sobre Cannabis* (en adelante AMECA), *Picas o platicas*, *Convivencia y espacio público*, así como ex comisionadas de la Comisión Nacional contra las Adicciones (en adelante CONADIC) (entrevistas 1, 5, 9, 15, 18 y 19). En diciembre de ese mismo año, sus integrantes viajaron a Nueva Orleans a la conferencia de la *Drug Policy Alliance* donde comenzaron a plantear la posibilidad de conformar una organización para poder conseguir financiamiento (entrevistas 5,18 y 19).

Durante la primera etapa *Grupo Cáñamo* a través del PASDyC presentó tres iniciativas. La primera buscaba reformar el Código Penal Federal (en adelante CPF) con el objetivo de despenalizar la cannabis (Conde, 2007). En 2008 presentó dos iniciativas más, la primera en abril sobre usos medicinales y la segunda en diciembre sobre usos industriales (Conde, 2008a, 2008b). Durante este año, los integrantes de *Grupo Cáñamo* comenzaron a trabajar en la conformación del *Colectivo por Una Política Integral Hacia las Drogas* (en adelante CUPiHD) con el financiamiento de la *Drug Policy Alliance* (Entrevistas 1, 5, 6, 9, 15, 18 y 19).

De igual manera, en 2008 el deterioro de la seguridad pública llevó a la firma del *Acuerdo Nacional Por la Seguridad la Justicia y la Legalidad* entre los tres Poderes de la Unión, grupos empresariales, y eclesiásticos. También firmaron organizaciones civiles como *México Unido Contra la Delincuencia* (en adelante MUCD). Dicho Acuerdo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (*Acuerdo Nacional Por La Seguridad La Justicia y La Legalidad*, 2008).

En seguimiento al Acuerdo, en septiembre de 2008, diputados del Partido Acción Nacional (en adelante PAN) presentaron una iniciativa que incorporaba una tabla de orientación de posesión máxima con el objetivo de combatir el narcomenudeo de varias sustancias psicoactivas ilegalizadas, dentro de ellas la cannabis, con ello, buscaba involucrar a las policías locales y estatales en las tareas de combate al narcomenudeo, para dejar el delito de narcotráfico a las autoridades federales (PAN, 2008).

Al siguiente mes, el presidente Felipe Calderón presentó la misma propuesta de articulado pero ante el Senado (Calderón, 2008). Días después, el senador René Arce del PRD presentó una iniciativa que consideraba que en lugar de fortalecer el aspecto punitivo como lo planteaban los proyectos del PAN y del Ejecutivo, era necesario desarrollar el programa nacional para atender la farmacodependencia (Arce, 2008).

En febrero de 2009 la *Comisión Latinoamericana Sobre Drogas y Democracia* -donde participa un expresidente mexicano- publicó el informe “Drogas y Democracia, hacia un nuevo paradigma” (Cardoso et al., 2009). Además, Para socializar la tercera iniciativa presentada cuatro meses antes, en abril se realizó el tercer foro en la Cámara de diputados organizado por PASDyC y *Grupo Cáñamo*. En el espacio también hubo presencia de organizaciones como los *Centros de Integración Juvenil* (CIJ) y el *Instituto Nacional de Psiquiatría* (en adelante INP) enfocadas en el tema del tratamiento hacia las adicciones, no en la regulación (Diputados, 2009).

En abril, el Senado discutió las iniciativas tanto del Ejecutivo como del senador del PRD con lo cual, además de la tabla de orientación de posesión máxima, se establecieron nuevos elementos al Programa nacional contra las adicciones donde se reconoció a la persona usuaria como farmacodependiente. Finalmente, en agosto de 2009 se aprobaron las reformas a la Ley General de Salud (en adelante LGS), al Código Penal Federal y el Código de Procedimientos Penales, conocida como “reforma de narcomenudeo” (*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*, 2009).

A finales de ese año se constituyó formalmente CUIPHD¹⁴, la primera organización que trató el tema de las drogas desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños de las personas usuarias. Un enfoque general alternativo relacionado con las drogas que no era discutido (entrevista 5, 6, 15, 18 y 19). De igual forma, el CIJ participó en ese año en la negociación de los nuevos compromisos de México ante la Comisión de Estupefacientes de Viena (entrevista 22).

¹⁴ CUIPHD fue una organización que se enfocó en la investigación, la educación, la acción y la difusión orientadas a transformar la cultura y las políticas de drogas bajo un enfoque de reducción de riesgos (CUIPHD, n.d.)

3.1.2. Segunda etapa. De CUPIDH al FAP: crecen, pero se estanca en el legislativo (2010-2014).

La segunda etapa comienza en 2010 con las primeras evaluaciones a la nueva “reforma de narcomenudeo”. CUPIDH produjo los cuadernillos de trabajo en colaboración con otras organizaciones como *Espolea* y la *Escuela de Gobierno y Administración Pública de Tecnológico de Monterrey* (entrevistas 6 y 18). Asimismo, la reciente aprobación de la reforma disminuyó la discusión legislativa ya que en ese año solo en la Cámara de Diputados un legislador del Partido *Convergencia* presentó una iniciativa para atender el consumo desde la reducción de riesgos y daños (Círiga, 2010).

En marzo de 2011 nació el *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* (en adelante MPJD) a raíz del asesinato de Juan Francisco Sicilia, su padre, el poeta Javier Sicilia convocó a la *Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad* desde la ciudad de Cuernavaca hasta la Ciudad de México, donde se reunió con el Presidente de la República. Durante ese año y el siguiente se organizaron dos caravanas más hacia el sur y norte del país. Uno de los ejes de la agenda del MPJD fue la política de drogas. Además, de este movimiento nacieron dos organizaciones de jóvenes, la primera es *ReverdeSer Colectivo*, la cual, acompañó las caravanas. La segunda es el capítulo para América Latina de *Estudiantes por una Política Sensata de Drogas* (En adelante EPSD), en un principio ambas organizaciones trabajaron cercanamente (entrevistas 10 y 16).

En ese año, además, se aprobó la reforma en materia de derechos humanos, donde se pasó del otorgamiento de garantías individuales por parte del Estado Mexicano, a reconocer los derechos humanos de todas las personas en el territorio nacional que se establecen en la Constitución y en acuerdos internacionales firmados por México, así como la implementación del principio pro persona el cual afirma que “todas las normas de derechos humanos se deberán interpretar de manera que favorezcan la mayor protección para la persona.” (Medellín, 2013) Este cambio posibilitó los procesos de reconocimientos de derechos de personas usuarias que ocurrieron en el periodo siguiente.

Por su parte, CUPIDH continuó trabajando: en septiembre organizó junto con los aliados internacionales la “Conferencia Latinoamericana de Política de Drogas” en México, en dicho espacio estuvo presente el Secretario de Seguridad Pública Federal (entrevistas 6 y

10). También, a nivel internacional colaboró en las discusiones que ocurrían en Uruguay para regular la cannabis. En estos espacios fue donde la idea de asociaciones cannábicas se incorporó a la agenda de la organización mexicana (entrevista 6). Asimismo, integrantes de esta organización comenzaron a desarrollar la *clínica de política de drogas del Centro de Investigación y Docencia Económica* cuando abrió sus puertas la sede Región Centro (entrevistas 15 y 18).

En 2012 MUCD, organización que hasta entonces había sido cercana a la estrategia de seguridad seguida por el gobierno federal, organizó el foro “Drogas: a un siglo de su prohibición” en el Museo de Antropología con el apoyo de empresarios de Monterrey y la participación de la *Transform Drug Policy Foundation*, el secretario de gobernación y la primera dama (entrevistas 12 y 13). En dicho foro se planteó el cambio en la estrategia de seguridad impulsada por MUCD. Por ello, en septiembre se creó el programa de política de drogas de MUCD, el cual fue dirigido por integrantes de *Espolea* (entrevistas 12 y 13). El *Centro Estratégico de Impacto Social* (En adelante CEIS) también se acercó a MUCD. Juntos iniciarían dos procesos de litigio estratégico que marcarían la tercera y cuarta etapa (entrevistas 12, 13 y 21).

Por otro lado, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante CMDPDH), *ReverdeSer Colectivo* y EPSD participaron en el “Foro internacional de políticas de regulación y consumo” en la UNAM, además, organizaron el foro “Retos y propuestas para la construcción de una política sensata hacia las drogas” en la facultad de economía (entrevista 16).

A nivel internacional la caravana del MPJD atravesó Estados Unidos con el objetivo de visibilizar las consecuencias de la guerra contra las drogas, la acompañaron *ReverdeSer Colectivo* y EPSD. Esta fue un espacio de encuentro y aprendizaje para activistas que posteriormente se movilizarían por la regulación de la cannabis (entrevistas 10, 16, 17 y 21). La marcha acompañó la asistencia de Felipe Calderón a la Asamblea General de la ONU. Ahí, el Presidente reconoció el fracaso de la guerra contra las drogas y, junto con Colombia y Guatemala, impulsó la resolución 67/13 que mandató la realización de la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre Drogas de 2016 (en adelante UNGASS).

Por su parte, las elecciones federales del 2012 trajeron nuevos personajes, tomadores de decisión. El mandato de Enrique Peña Nieto comenzó con un conjunto de reformas agrupadas en lo que se llamó el Pacto por México. Una de ellas, fue la reforma a la ley de amparo de abril de 2013 que buscaba armonizarla con la reforma de derechos humanos de 2011. En julio la *Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerable* (en adelante SMART), conformada por miembros de MUCD con asesoría del CEIS, presentó la demanda de amparo contra la COFEPRIS, la cual negó su solicitud para que les expidiera una autorización sanitaria para realizar todas las actividades referentes al autoconsumo de cannabis, que dio inicio al proceso de litigio estratégico basado en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (entrevistas 12 y 21).

En el mismo legislativo, dos diputados del PRD, Fernando Belaunzarán y Miguel Alonso, presentaron una iniciativa que expedía la Ley General de Control de Cannabis (Belaunzarán & Alonso, 2012). Hasta entonces, las iniciativas solo habían planteado reformas a la LGS, el CPF y el CFPP. Esto lo harían dos veces más el siguiente año (Belaunzarán, 2013; Belaunzarán & Alonso, 2013). La última coincidió con el Foro tricameral¹⁵ “De la prohibición a la regulación; nuevos enfoques en política de drogas” donde participó el secretario general de la OEA, así como miembros de la *Drug Policy Alliance* y MUCD (Insulza, *En Foro Tricameral Sobre Regulación de Drogas.*, 2013). Además, a nivel internacional, en 2013 Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular toda la cadena productiva de la cannabis presentándose como un modelo alternativo tangible al prohibicionismo.

En 2014, entre marzo y diciembre, nuevamente los diputados del PRD presentaron dos veces más su iniciativa para crear una Ley General de control del cannabis, asimismo, presentaron otras dos veces las reformas al CPF y a la LGS para despenalizar la cannabis (Belaunzarán, 2014; Belaunzarán et al., 2014; Belaunzarán & Alonso, 2014a, 2014b). La propuesta de modificar solo leyes ya existentes fue respaldada por quince diputados del PRD. Por otra parte, también en marzo, una nueva iniciativa fue presentada, esta vez por senadores tanto de PRD como del PAN (Delgado et al., 2014).

¹⁵ Tricameral porque participan legisladores de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados Federal y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las iniciativas fueron acompañadas de un foro con actores internacionales como expresidentes latinoamericanos, miembros de la *Comisión Global de Política de Drogas* (*Realizarán Foro Internacional de Política de Drogas*, 2014). Asimismo, en septiembre de 2014 CUIHD, Espolea, MUCD, CMDPDH, ReverdeSer y EPSD participaron en un seminario sobre marihuana medicinal que se hizo en el Senado de la República y en la FCPyS de la UNAM (entrevista 16).

Por su parte, en abril la demanda de SMART fue atraída por la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), y turnada la ponencia al ministro Arturo Zaldívar integrante de la primera sala¹⁶. Sin embargo, para los quejosos, ésta fue detenido por el ministro hasta que hubiera un contexto propicio para que pudiera aprobarse (entrevistas 12 y 21). En el contexto internacional, en mayo CUIHD y CMDPDH participaron junto con otras catorce organizaciones de derechos humanos latinoamericanas en la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) para analizar los graves impactos de las políticas de drogas en los derechos humanos (entrevistas 16 y 20).

Organizaciones como MUCD, PPD-CIDE y *Espolea*, así como los despachos CEIS y Conesa y Moreno abogados asesoraron las iniciativas y participaron en los foros que se organizaron. Ellas, junto con legisladores del PRD y PAN conformaron la segunda coalición promotora de cannabis. Esta actuó de forma menos visible que la anterior, pero no por ello menos coordinada. La presencia de varios miembros del PRD hizo que el nombre informal que se dieron fuera el *Frente Amplio Progresista* o FAP por sus siglas¹⁷. (entrevistas 10, 15, 16, 18 y 21). Pero, pese a su evidente mayor cercanía con actores tomadores de decisión, ni en el legislativo se discutieron las iniciativas presentadas ni el caso en la SCJN tuvo mayor avance.

¹⁶ La primera sala en ese momento estaba integrada por Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁷ Esta había sido el nombre de la coalición durante la campaña del PRD en las elecciones federales de 2012.

3.1.3. Tercera etapa. El litigio estratégico abre la puerta de a SCJN y del cannabis medicinal (2015-2017)

La tercera etapa fue dominada por las decisiones del poder judicial y particularmente las que la SCJN tomaría en 2015. Estos cambios fueron impulsados por la segunda coalición, el FAP. El objetivo en primer momento fue sacar la discusión del poder legislativo donde no despertó el interés en la mayoría legislativa conformada por el PRI, PVEM y PNA y llevarla hacia la Corte donde rápidamente las decisiones en materia de derechos humanos la apertura de una ventana de oportunidad ahora sí en el legislativo.

En agosto de 2015, un juez federal otorgó el primer permiso para importar un medicamento a base de cannabis a Grace Elizalde. Meses antes sus padres habían contactado al diputado que había presentado varias veces sus iniciativas en el periodo anterior y que era cercano a dicha coalición. Posteriormente, él, en compañía de miembros de MUCD y CEIS conocieron el caso y enviaron un documento a la titular de la Secretaría de Salud quien se los negó, por lo cual presentaron una demanda de amparo (entrevistas 7, 10, 12 y 20).

El caso de Grace fue la primera plana del periódico estadounidense *Washington Post* en junio de 2015 (Partlow, 2015). Para los entrevistados, esto desencadenó la discusión sobre los usos medicinales de la cannabis en los medios de comunicación nacionales y el cambio en la percepción hacia la planta. Además, reactivó el proceso que estaba detenido, la demanda de SMART (entrevistas 12, 13 y 21). Para acompañar el proceso legal, *Espolea*, junto con varias organizaciones internacionales, como la *International Drug Policy Consortium* y nacionales como CUPIHD y *ReverdeSer Colectivo* presentaron un *amicus curiae*¹⁸ (Espolea, 2015). De igual forma, un grupo de personas de reconocido prestigio, presentaron otro *amicus curiae* (Morera et al., 2015).

El 4 de noviembre de 2015 la primera sala de la SCJN¹⁹ aprobó el proyecto del ministro Zaldívar que otorgó el amparo a los integrantes de SMART (Primera Sala, 2015). Ese día, organizaciones como AMECA, *ReverdeSer Colectivo*, el *Instituto Mexicano del Cannabis*, el

¹⁸ Documento con información valiosa para la materia que se discute.

¹⁹ La votación fue tres votos a favor (Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero y Zaldívar), uno recurrente (Cossío) y otro en contra (Pardo). Mientras el voto en contra fue en ese sentido porque no se aclaraba la licitud de la semilla, el voto recurrente lo fue porque a su consideración la sentencia se quedaba corta en cuanto al alcance que debía tener.

club cannábico Xochipilli o *Mariguana liberación* realizaron manifestaciones afuera de la SCJN (entrevistas 1, 16 y 23).

El caso de Grace también motivó a otros pacientes y familiares de pacientes a activarse, primero en torno a *Por Grace A.C.* organización formada para informar sobre la medicina cannabinoide (entrevista 7). Posteriormente surgirían organizaciones como *Autocultivo Medicinal en México* (en adelante AMEM), así como el capítulo mexicano de las organizaciones chilenas *Cannativa* y *Mamá Cultiva* de la cual a su vez aparecería *Bienvenido a Holanda/Familias y Retos Extraordinarios A.C.* (entrevistas 2, 3 y 14). Al mismo tiempo, aparecieron empresas como *HempMeds* que rápidamente haría alianza con *Por Grace*; además de *BeHemp* o *Mundo Verde* (entrevistas 2, 7 y 11).

Las respuestas del Poder Judicial tuvieron efectos en el poder legislativo. Dos días después, del fallo de la SCJN, legisladores del PRD y PRI presentaron iniciativas (Delgado et al., 2015; Diaz, 2015). Mientras los primeros presentaron adecuaciones para permitir el autoconsumo, los segundos propusieron permitir la importación de medicamentos con cannabidiol. *Por Grace* acompañó a estos senadores durante la presentación de la iniciativa (Redacción, 2015). También en noviembre, junto con la *Comisión Global de Drogas*, el Senado realizó el Seminario “Asumiendo el control: salud pública y regulación de drogas” (*Seminario “Asumiendo El Control: Régimen de Drogas y Salud Pública,”* 2015). En diciembre dos senadores de MC y Morena presentaron dos iniciativas más, que proponían eliminar la necesidad de tramitar una autorización (Álvarez Máynez, 2015) y permitir la conformación de clubes de consumo (Esquivel & Llerenas, 2015).

Durante los primeros tres meses de 2016 tanto las Secretarías de Gobernación y de Salud Federal como el Congreso de la Unión convocaron a un “Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana”. Los foros se realizaron en cinco ciudades alrededor del país donde se abordaron los temas de: salud pública y prevención; ética y derechos humanos; aspectos económicos y de regulación; y seguridad ciudadana. Las organizaciones que participaron fueron: MUCD, CMDPDH, CUIHD que eran usuales participantes y, por otro lado, *Por Grace*, *Mariguana Liberación*, *Instituto Mexicano del Cannabis* y *el Club Cannábico Xochipilli*, nuevas organizaciones. También estuvieron presentes representantes de centros de

atención a las adicciones como los CIJ, el Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz y la CONADIC (Gobernación et al., 2016).

Asimismo, entre enero y abril los senadores y senadoras presentaron cinco iniciativas más (Gil, 2016; Nahle et al., 2016; F. Rubio, 2016; Tagle, 2016; Zambrano & Hernández, 2016). De ellas, la principal fue la que presentó a inicios de abril el presidente del Senado, Roberto Gil, del PAN. En ella se expedía la Ley General del Cannabis donde el Estado, por medio de una empresa pública, sería quien vendería la cannabis (Gil, 2016). Esta iniciativa fue hecha por el FAP, en colaboración con ex legisladores principalmente del PRD. La iniciativa sirvió para presionar al presidente de la República a que asistiera a la UNGASS, ya que el presidente del Senado anunció que también asistiría (entrevistas 8, 15 y 18).

Por su parte, una de las iniciativas la presentó la senadora independiente Marta Tagle a partir de las conversaciones que tuvo con las organizaciones y activistas (Tagle, 2016). Estos ocurrieron de forma paralela a los eventos formales de discusión, la senadora convocó a reuniones con personas usuarias, pacientes, sus familias, colectivos cannábicos y empresas que se habían movilizado como *Por Grace*, *AMEM*, *Bienvenidos a Holanda*, *Mamá Cultiva*²⁰, *AMECA*, *ReverdeSer Colectivo*, *Instituto Mexicano del Cannabis*, *Club Cannábico Xochipilli*, *Mundo Verde* y *Be Hemp*. Este grupo se configuró en el *Movimiento Cannábico Mexicano*²¹. Este es la tercera coalición promotora de la cannabis y la segunda junto al FAP que actúan en esta tercera etapa. También, publicaron un desplegado, así como la instalación de dos exposiciones en la explanada de ambas Cámaras para que las legisladoras y legisladores pudieran conocer las distintas cosas que se pueden hacer con cáñamo, además, le permitió a

²⁰ En un proceso distinto, las organizaciones de pacientes y familiares también incidieron en la Constitución de la CDMX donde consiguieron que esta norma incorporara a uso medicinal como un derecho. Si bien este proceso no se analiza en este trabajo, es importante mencionarlo ya que por un lado legisladoras y legisladores federales habían pedido permiso para poder trabajar en la elaboración de la constitución de la capital y por otro lado, para las organizaciones de pacientes significó la posibilidad de desarrollar sus habilidades de cabildeo.

²¹ Es importante aclarar que un movimiento social a favor de la despenalización, descriminalización, liberación, legalización o regulación de la cannabis o marihuana en México ha existido al menos desde 2001 con las primeras marchas a favor de la liberación de la marihuana. Autores como García Vallejo (2012) han escrito sobre este movimiento, nombrándolo de esta manera, sin embargo, es a partir de este evento que se comienza a hablar del movimiento cannábico mexicano como un grupo más o menos definido de activistas, colectivos y organizaciones que buscan incidir en el proceso de cambio de una manera coordinada por lo que es hasta ese momento en que lo considero una coalición promotora.

las y los activistas poder acercarse a cabildear sus propuestas (entrevistas 1, 2, 3, 8, 11, 16, 17 y 23).

Por otro lado, *ReverdeSer Colectivo* se sumó a la *Caravana por la Paz, la Vida y la Justicia* acompañando la participación de familiares víctimas de la violencia generada por la guerra contra las drogas para llevarla a la UNGASS (entrevista 16). La Caravana recorrió Honduras, El Salvador, Guatemala, México y EEUU hasta llegar a Nueva York. En este espacio el presidente Enrique Peña Nieto se posicionó a favor del cambio de paradigma de la política de drogas (Presidencia Enrique Peña Nieto, 2016). Tres días más tarde, envió una iniciativa que aumentaba y despenalizaba la portación de cannabis permitida a 28 gramos, además de que permitía el uso médico y la investigación de la planta (Peña Nieto, 2016).

En junio de 2016 se llamó a un periodo extraordinario de sesiones para discutir la propuesta enviada por el ejecutivo. Sin embargo, desde el dictamen elaborado por las comisiones dictaminadoras del Senado, Cámara de origen, la parte de la despenalización no era incluida en el proceso que se seguiría (“Discusión Del Dictamen de Las Comisiones de Justicia y Salud, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal,” 2017). La reforma fue aprobada a finales de abril de 2017 la cual se publicaría finalmente hasta junio (*Decreto Por El Que Se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de La Ley General de Salud y Del Código Penal Federal*, 2017).

De igual forma, durante el resto del año fueron presentadas otras cuatro iniciativas más, las cuales, fueron asesoradas por integrantes del FAP. En la Cámara de diputados fueron tres por parte de MC, PVEM y PRI (Álvarez, 2017; PVEM, 2017; Sánchez, 2017). Por su parte, en el Senado un integrante de PT-Morena, Delgado (2017), presentó una más. Sin embargo, ninguna fue discutida.

La publicación de la reforma medicinal coincidió con la primera conferencia *CannabiSalud*, organizada por la *Asociación de Medicina Cannabinoide* la cual fue pensada para dar a conocer las posibilidades de la nueva industria medicinal y era presidida por un miembro de CUPIHD (entrevistas 2 y 4). Sin embargo, para hacer efectiva la reforma todavía hacía falta el reglamento que debía ser emitido por la Secretaría de Salud en máximo ciento ochenta días.

Lo limitado de la reforma fragmentó a la incipiente coalición *Movimiento Cannábico Mexicano* ya que mientras las organizaciones empresariales se dieron por satisfechas con los cambios aprobados, las demás organizaciones consideraron esto insuficiente (entrevistas 2, 16, 17 y 23). Además, la presencia de nuevos actores en los espacios de discusión trajo nuevos temas a debate, uno de ellos era la misma violencia provocada por la política prohibicionista. Este tema encontró el rechazo entre los actores más cercanos a los temas de derechos de personas usuarias quienes consideraban que no era un tema que les interpelara (entrevistas 10, 16, 17 y 23).

3.1.4. Cuarta etapa. Concluye la estrategia legal, falta regular (2018-2021)

La cuarta etapa se caracteriza nuevamente por las decisiones de la SCJN, las cuales eliminaron los elementos de la LGS que impedían a la autoridad sanitaria otorgar las autorizaciones para el uso adulto de cannabis, además de ordenar a la misma autoridad expedir una licencia para el cultivo de cannabis con fines industriales y declarar la constitucionalidad del delito de posesión simple; por otra parte, en el legislativo hubo un proceso largo de discusión que no llegó a concretarse en una reforma; de igual manera, desde el Ejecutivo Federal hubo mensajes contradictorios ya que inicialmente planteó un cambio en la política de drogas, pero conforme avanzó el periodo esta idea no se materializó, en cambio, continuó con la política prohibicionista.

En cuanto a las coaliciones, el FAP perdió relevancia, el *Movimiento Cannábico Mexicano* se transformó: quienes se mantuvieron, decidieron hacerlo sin promocionar a una organización o empresa, además, se centraron en los derechos de las personas usuarias. Asimismo, varias asociaciones tanto de pacientes, como las relacionadas a visibilizar la violencia de la política prohibicionista conformaron una nueva coalición: *Regulación por la paz*. Finalmente, las empresas también se han articulado.

El 11 de abril de 2018 la SCJN concedió un segundo amparo (1115/2017) para realizar las actividades relacionadas al autoconsumo de cannabis bajo el argumento del libre desarrollo de la personalidad (Primera Sala, 2018a). Este litigio fue respaldado por dos *amicus curiae* presentados por la *London School of Economics*, el *Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho*, PPD-CIDE, entre otras (2018) y por México Unido Contra la Delincuencia (2018b). El 4 de junio de 2018 la Suprema Corte concedió el tercer amparo (Cossío, 2018). Además,

las organizaciones *International Drug Policy Consortium & Global Commission on Drug Policy* (2018); la *London School of Economics*, Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, PPD-CIDE, entre otras (2018); México Unido Contra la Delincuencia (2018a) también presentaron *amicus curiae*.

De forma paralela, las organizaciones que se habían distanciado del *Movimiento Cannábico Mexicano* (*ReverdeSer Colectivo*, *Bienvenidos a Holanda* y *AMEM*), otras que habían formado parte del FAP (*MUCD*, *PPD-CIDE*, *CEIS* y *Conesa y Asociados*), organizaciones de derechos humanos (como *Elementa DH* y *Equis Justicia para las mujeres*) y nuevos esfuerzos organizativos (*Instituto RIA* y *México Regula*) se comenzaron a articular en una nueva coalición: *Regulación por la paz* (entrevistas 2, 3, 10, 16 y 17).

Asimismo, el poder legislativo respondió a los fallos de la SCJN. Primero, en el Senado se presentaron dos iniciativas por parte de integrantes del PT-Morena y PRD con la asesoría de miembros del FAP (Berlanga, 2018; de la Peña, 2018). Posteriormente la coalición *Regulación Por La Paz* tuvo como primer gran objetivo ayudar a construir la iniciativa de Olga Sánchez Cordero (Sánchez Cordero & Monreal, 2018), quien había sido anunciada para ser la próxima titular de la Secretaría de Gobernación (en adelante *SEGOB*) pero que antes tendría un breve paso por el Senado de la República.

En esas primeras reuniones de *Regulación por la paz* también se comenzó a gestar el segundo proceso de litigio estratégico, esta vez impulsado por un paciente y su mamá, integrantes de *Familias y Retos extraordinarios*, quien junto con las abogadas de *Conesa y Moreno Abogados* demandaron a la *COFEPRIS* y al Instituto Mexicano del Seguro Social por la omisión de publicar el reglamento de cannabis medicinal, siguiente paso posterior a la reforma de 2017, lo que impedía en los hechos al paciente a acceder a medicamentos (entrevista 3).

En octubre de 2018 se realizó una nueva edición de la “Conferencia Latinoamericana de Política de Drogas” en la Ciudad de México, esta vez organizada por las integrantes de *Regulación Por La Paz: Equis, Justicia para las mujeres, ReverdeSer Colectivo, Elementa DH e Instituto RIA* (entrevistas 10 y 16). Días después, el 31 de octubre, la SCJN resolvió dos amparos más (Primera Sala, 2018d; Primera Sala, 2018f) con lo que se configuraría la jurisprudencia, es decir, ahora toda persona que presentara una solicitud a *COFEPRIS* para

realizar las actividades relacionadas al autoconsumo y la autoridad sanitaria se los negara podía interponer una demanda de amparo y todos los jueces deberían fallar a su favor. Además, esto obligaba al poder legislativo a modificar los cinco artículos de la LGS que habían sido declarados inconstitucionales en un plazo de noventa días hábiles, los cuales comenzaron a correr en febrero de 2019 cuando finalmente se publicaron las tesis jurisprudenciales (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2019).

Por su parte, la COFEPRIS publicó en su página de internet los “Lineamientos En Materia de Control Sanitario de La Cannabis y Derivados de La Misma” (2018). Once empresas consiguieron licencia para importar distintos tipos de productos²². Los lineamientos fueron señalados de fraudulentos ya que según la reforma aprobada el año anterior, el reglamento debía ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (entrevistas 2 3 y 14), además, organizaciones como MUCD señalaron la cercanía de la autoridad reguladora con las empresas (MUCD, 2018). El inicio del nuevo gobierno trajo consigo la anulación de los lineamientos (COFEPRIS, 2019).

En el principio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) parecía que aceleraría el proceso. En el Plan Nacional de Desarrollo (2019) expresó el fracaso de la política prohibicionista en general y la necesidad de transitar hacia esquemas alternativos de regulación de la marihuana. También lo señaló en el Plan Nacional de Seguridad y Paz (2018), asimismo, nombró como titular de la CONADIC a un integrante de CUPIHD. Además, existía el plazo de 90 días hábiles impuesto por la SCJN para que el poder legislativo modificara los cinco artículos de la Ley General de Salud declarados inconstitucionales.

En 2019 comenzó una etapa de parlamento abierto donde a través de cafés temáticos, y foros se discutieron distintos modelos que México podía adoptar (*Parlamento Abierto*, 2019). En este espacio participaron muchas de los integrantes de las coaliciones *Movimiento Cannábico Mexicano* y *Regulación por la paz*, así como de las empresas. Asimismo, entre abril y diciembre se presentaron otras catorce iniciativas más referentes a varios temas sobre la cannabis: personales, medicinales, industriales y distintos esquemas desde el mero

²² Las once empresas son: CBD Life, CBD Sciencie, Medmexsupple, Aceites orgánicos de américa (HempsMeds), Farmacias magistrales, Finat México, Endo natura labs, Kuida Life México, Pharma Oil Solutions, The clinc pain relief center y Far estrategico.

autocultivo hasta mercados regulados o empresas estatales²³. A la par, integrantes de MUCD y PPD-CIDE tuvieron reuniones con la SEGOB, CONADIC, SSP y la Comisión de Salud del Senado para desarrollar un proyecto de dictamen (entrevistas 13, 15 y 18).

Finalmente, en octubre la Comisión de Justicia elaboró y presentó el dictamen, el cual preocupó a las coaliciones (*Movimiento Cannábico Mexicano*, 2019; *Regulación por la paz*, 2019a). El Senado pidió una primera prórroga para discutirlo en el siguiente periodo legislativo el cual fue concedido (Fernández, 2019b).

Por otra parte, las organizaciones *Bienvenidos a Holanda-Familias y retos extraordinarios* y *Conesa y Moreno Abogados* que habían empezado el proceso legal contra la COFEPRIS y el IMSS lo ganaron (Medina Mora, 2019). Por ello, el Ejecutivo publicó en enero de 2021 en el Diario Oficial de la Federación el “Reglamento de La Ley General de Salud En Materia de Control Sanitario Para La Producción, Investigación y Uso Medicinal de La Cannabis y Sus Derivados Farmacológicos” (2021).

Al mismo tiempo, desde septiembre de 2019, los martes y jueves, días que sesionaban los senadores, se instaló un plantón en el parque Luis Pasteur, afuera de la sede del Senado para exigir que se aprobara la regulación. A partir del 2 de febrero de 2020, inicio del periodo legislativo, el plantón se volvió permanente (entrevistas 1 y 23). El 6 de marzo se aprobó en lo general una nueva versión del dictamen de la Comisión de Justicia (Senado de la República, 2020). Sin embargo, con el inicio de la pandemia de Covid 19, se suspendió el periodo legislativo y se concedió una segunda prórroga, esta vez hasta diciembre de 2020.

En noviembre de 2020, el Senado aprobó el dictamen de Ley Federal para la Regulación del Cannabis, el cual fue enviado a la Cámara de Diputados para su estudio (Senado de la República, 2019). Nuevamente las coaliciones no estuvieron conformes con el dictamen (Regulación por la paz, 2019b). La Cámara de diputados realizó un espacio para que personas interesadas en la discusión expresaran sus comentarios sobre el dictamen, posteriormente, solicitaron una tercera prórroga para que pudieran incorporar nuevas modificaciones, la cual fue concedida, el nuevo plazo vencería a finales de abril de 2021. En Diputados, se realizaron ruedas de prensa con actores empresariales (entrevista 4), ante ello,

²³ (Fernández, 2019; Mancera, 2019a, 2019b; Menchaca et al., 2019; Paz, 2019; Pinedo, 2019; Añorve, 2019; Ávila, 2019; Fócil, 2019; Narro, 2019; Novelo, 2019)

Regulación por la paz publicó comunicados alertando de esta situación (Regulación por la paz, 2021). Sin embargo, en marzo de 2021 la Cámara de Diputados aprobó nuevas modificaciones (“Dictámenes a Discusión de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Salud, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de La Ley General de Salud y del Código Penal Federal.,” 2021). La nueva minuta regresó al Senado donde finalmente no fue discutida y el plazo venció.

En consecuencia, el 28 de junio de 2021 el pleno de la SCJN aprobó la declaratoria general de inconstitucionalidad de los artículos que mantenían la prohibición administrativa de las actividades relacionadas al autoconsumo de cannabis (*Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018*, 2021). Con ello, la COFEPRIS lo tiene impedimentos legales para otorgar las autorizaciones sanitarias a quien lo solicite, además, está obligada a expedir los lineamientos para realizar esta tarea.

A finales de 2021 la SCJN resolvió el amparo 355/2020, un caso en que la COFEPRIS negó otorgar una licencia a una empresa para “llevar a cabo la siembra, cosecha y comercialización de cannabis (Cáñamo) sativa con fines de procesamiento industrial [...] el procesamiento del cáñamo para la extracción de cannabidiol o CBD; la comercialización de aceite de CBD como insumo para procesos industriales; e importación y/o adquisición en territorio nacional de semillas” (Primera Sala, 2021). Esto fue interpretado por la coalición *Regulación por la paz* como una concesión a la industria lo cual podría motivar a legisladores a aprobar una ley a modo para la industria.

Por último, desde octubre de 2021 la coalición *Regulación por la paz* denunció que la SCJN pensaba declarar constitucional el delito de posesión simple al analizar el caso de una persona detenida por portar más de cinco gramos de cannabis (Jiménez, 2021). Si bien la discusión del proyecto del ministro González Alcántara fue aplazada esta ocurrió en mayo de 2022. Afuera de la SCJN integrantes tanto del *Plantón 420* como de la coalición *Regulación por la paz* se manifestaron. Sin embargo, la Corte aprobó el proyecto -con una votación tres votos a favor y dos en contra – el cual señaló que la DGI aprobada en junio de 2021 no determina inconstitucionales los artículos 473, 477 y 479 de la LGS, que prevén el delito de posesión simple (Primera Sala, 2022). Ante ello, las organizaciones emitieron un comunicado

en el cual expresan su malestar ya que esta sentencia “no considera la situación de criminalización que viven las personas usuarias de cannabis” (Regulación por la paz, 2022).

3.2. Las coaliciones en torno a la regulación de la cannabis en México

Después de haber recorrido cronológicamente el proceso de cambio en la política de cannabis en México de 2006 a 2022, en este apartado caracterizo a las coaliciones promotoras y a las coaliciones discursivas, identifiqué las organizaciones que las conformaron, reconozco las creencias que impulsaron, las narrativas que utilizaron, así como la posición que cada una tuvo en las cuatro etapas.

3.2.1. Coaliciones promotoras

Son cinco coaliciones promotoras²⁴ que se crearon durante el periodo de análisis. Las primeras cuatro promovieron el cambio en la política hacia la cannabis. La última coalición no se ha opuesto frontalmente al cambio, pero sí ha desafiado a las primeras en temas como la atención a las personas usuarias.

3.2.1.1. *Grupo Cáñamo*

La coalición promotora *Grupo Cáñamo* se desarrolló en la primera etapa entre 2006 y 2009, posteriormente se transformó en la primera organización profesional que recibió financiamiento internacional, CUIHD. Su principal labor fue la elaboración de las primeras tres iniciativas referentes a la cannabis, las cuales pese a no ser aprobadas, permitieron “despenalizar la discusión”. La coalición era diversa, sus integrantes provenían del activismo cannábico, de la *coalición de tratamiento*, de la academia y los derechos humanos.

La integraban miembros de la primera organización cannábica, AMECA, que había nacido en 2001 junto con las marchas por el día mundial de la liberación de la mariguana (entrevistas 1, 5 y 6). Otra organización era *Convivencia y Espacio Público*, la cual se vinculó tempranamente a AMECA a través del proyecto de la *Biblioteca Cannábica*, un espacio de encuentro para activistas y personas usuarias (entrevista 5). También, hubo activistas provenientes de la coalición de *tratamiento* como *Picas o Pláticas*, una asociación enfocada a la prevención de adicciones en jóvenes del Distrito Federal que planteaban alternativas a las

²⁴ Las coaliciones promotoras son aquellas donde las organizaciones comparten creencias de política comunes, además, muestran un nivel de coordinación alto durante periodos largos, incluso de más de una década. Para una explicación más amplia, pueden revisar el apartado 2.2.3. de este documento.

estrategias de prevención que difundían campañas de miedo, esta asociación era cercana a los CIJ (entrevista 15). De igual forma, estaba presente una ex comisionada de la CONADIC (entrevista 5 y 19). Además, incorporaron académicos especialistas que habían colaborado en la regulación de tabaco (entrevista 18).

Como señala la diputada Elsa Conde: “esta amalgama que coincidimos en el *grupo Cáñamo* nos dio para discutir, nos instalamos a principios de 2007 y la primera iniciativa sale un año después, hasta noviembre de 2007, teníamos reuniones aproximadamente una vez cada quince días, ahí estuvimos discutiendo, discutiendo mucho la forma y valorando mucho cómo íbamos a presentar las iniciativas” (entrevista 19).

Las creencias de esta coalición eran en torno a la salud pública y su narrativa era que el tema de las drogas debía ser tratado desde una visión alternativa a la política prohibicionista.

siempre decíamos que el paraguas tenía que ser hablar de todas las drogas y se tenían que regular todas las drogas, no solamente la cannabis, nuestra preocupación era que el tema de las drogas fuera tratado como un tema de salud pública, segundo necesitábamos el enfoque de los derechos humanos, que era muy importante la no criminalización de los usuarios, y tercero que a mí me gustaba mucho como lo decíamos, porque además creo que es importante que se siga diciendo, había que despenalizar la planta. (entrevista 19)

Para incidir en el legislativo, el principal vínculo que tenían fue con integrantes del PASDyC. Ellas a su vez establecieron alianzas con legisladoras del partido *Convergencia*, desde una base feminista y de libertades. Martha Tagle, entonces diputada del partido *Convergencia* señala que “generamos agendas comunes y una de ellas fue particularmente a través de la diputada Elsa Conde quien me llevó a conocer del tema, yo no había intentado entrar en el asunto, la verdad es que tenía muy poca información, pero lo cierto es que a partir de esa invitación nos pusimos a trabajar una iniciativa.” (entrevista 8) De igual manera Patricia Mercado, quien había sido candidata presidencial por el PASDyC señala que ellas buscaban despenalizar el debate “sobre todo desde adentro, con mucha discusión, fue un primer piso legislativo que hicieron en esa legislatura del 2006” (entrevista 9).

Toda esta discusión al interior del legislativo ocurrió al tiempo que fueron presentadas, discutidas y aprobadas las iniciativas del PAN y el Ejecutivo para establecer las tablas de orientación de posesión máxima y los nuevos elementos del programa nacional contra las

adiciones que fueron propuestos por el PRD. Al interior del *Grupo Cáñamo* se debatió el sentido del voto de Elsa Conde quien finalmente votó en contra “porque en realidad pareciera que se derivaba de todas las discusiones que habíamos llevado a la Cámara, pero no tenía nada que ver con lo que estábamos discutiendo.” (entrevista 19)

Sin embargo, posteriormente a estas discusiones varios de sus integrantes son invitados a la Conferencia de la *Drug Policy Alliance* a Nueva Orleans. Para un integrante de *Convivencia y Espacios públicos* “eso fue un aglutinador, o sea, había lana si nos reuníamos, para reunirnos necesitábamos inspiración, necesitábamos causas en común, pero también recursos. En un momento nos dieron lana específicamente para formar un grupo que fuera a la Conferencia de Nueva Orleans, y pues ya está el grupo, ya lo tengo, es el *grupo Cáñamo*, más o menos los que fuimos a Nueva Orleans nos acabamos constituyendo como CUPIHD.” (entrevista 5)

3.2.1.2. Frente Amplio Progresista

La segunda coalición promotora de la regulación de la cannabis operó durante la segunda, tercera y cuarta etapa, el *Frente Amplio Progresista*. Ésta impulsó varias iniciativas, primero, a través de legisladores del PRD, pero posteriormente su colaboración se amplió a todos los partidos conforme la discusión se volvió central, principalmente en la tercera y cuarta etapa. Además, también tiene capacidad de incidencia en el poder judicial el cual permitió primero la importación de derivados de cannabis con fines medicinales y después la emisión de autorizaciones sanitarias para quien las solicite. En palabras de uno de sus integrantes el FAP se articula a raíz de una convocatoria hecha por el gobierno de la capital para presentar una propuesta de despenalización:

Mancera había convocado a distintos grupos de trabajo, de hecho, me contrataron a mí y yo encabezé a un grupo de redacción para despenalizar a nivel local, había legisladores que estaban interesados y trabajando el tema, que no estaban convocados por el gobierno del DF, pero terminaron involucrándose en las negociaciones. De ese grupo, vamos, de esas conversaciones sale un pequeño grupo que informalmente para realizar un par de cenas habíamos formado un grupo de Whatsapp y por el chiste le pusimos *Frente Amplio Progresista*, ese grupo siguió trabajando las iniciativas, y siguió comunicándose y siguió apoyándose mutuamente para comentar las iniciativas que salían. (entrevista 18)

La coalición era integrada por miembros de CUPIHD, especialmente de quienes desarrollaron la clínica de política de drogas del CIDE que posteriormente se convertiría en el Programa de

Política de Drogas, el PPD-CIDE (entrevistas 15y 18). Además, miembros de MUCD, organización que después de que en la primera etapa y parte de la segunda fuera cercana a la *coalición de seguridad* impulsada desde el gobierno federal, cambió hacia esquemas alternativos como la regulación de mercados, especialmente cuando incorporó a miembros de *Espolea*. Esta organización comenzó su trabajo desde la atención de personas jóvenes, usuarias de drogas inyectables con una perspectiva de reducción de riesgos y daños, pero posteriormente se involucró en el cambio en la política de drogas (entrevistas 12, 13 y 18). Finalmente, también la integran los despachos de abogados CEIS y *Conesa y Moreno, abogados* (entrevistas 14, 15, 18 y 21).

Las creencias en torno a las que se articuló la coalición eran la defensa de derechos humanos como el libre desarrollo de la personalidad de las personas usuarias, tratamientos desde la perspectiva de reducción de riesgos y daños, una estrategia de seguridad que no se basara en mecanismos de seguridad que criminalizan a las personas involucradas con el mercado ilegalizado de sustancias y el acceso a medicina cannabinoide para pacientes.

Los integrantes de la coalición cuentan con alta capacidad técnica y contactos en el poder judicial, lo que les facilitó llevar a cabo dos procesos de litigio estratégico. El primero fue el de cannabis medicinal que llevó el CEIS:

el caso Grace fue muy súbito, Fernando Belaunzarán y un integrante de MUCD se encuentran a la Familia Elizalde, yo tenía muy buena relación con ellos. En el verano de 2015, me dicen, tenemos este problema, tenemos a esta niña que necesita urgentemente y no le dejan meter al país medicamentos a base de CBD y THC. ¿Qué podemos hacer? Y les dije, hagamos una estrategia, ahora sí de volada, no de reflexionar un año y vamos a presentarlo de inmediato y el asunto llegó con el juez tercero, el juez Santos, él siente empatía inmediatamente con la niña Grace y su situación, concede la suspensión (entrevista 21)

La resolución del juez detonó varios procesos. Primero, abrió la ventana de oportunidad para que la SCJN discutiera también el amparo SMART, impulsado también por integrantes de esta coalición, el cual a inicios de la cuarta etapa permitió el acceso no solo a las personas directamente amparadas sino finalmente, la posibilidad de que cualquier persona que desee realizar cualquier actividad relacionada con el autocultivo la pueda desarrollar de manera legal sí solicita una autorización a la COFEPRIS. Además, las sentencias de la SCJN generaron una

mayor presión en los legisladores para discutir iniciativas de reforma que previamente no habían conseguido despertar su interés.

La coalición contaba con la participación de varias de las y los ex legisladores, principalmente del PRD que durante las legislaturas LX, LXI y LXII presentaron iniciativas a favor de una cierta apertura en el tema de la cannabis, ya sea como opciones de tratamiento desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños, para permitir el uso medicinal de la cannabis o para descriminalizar a la persona usuaria (entrevistas 14 y 18). De igual forma, durante la legislatura LVII (2015-2018) colaboraron con el PAN. Durante este periodo ocurrió la UNGASS 2016 donde “Peña Nieto anuncia que no va ir y ahí nosotros veníamos trabajando dentro del Senado con Roberto Gil, le elaboramos una iniciativa de ley, lo que consideramos la ley modelo, sin esperanzas de que se aprobara.” (entrevista 18) Esto forzó al presidente a asistir y a presentar una propuesta que eclipsara la del legislador, la cual, si bien era mucho más modesta, permitía la elaboración de productos medicinales y despenalizaba la portación con fines de autoconsumo, esta finalmente sería abordada y aprobada, pero eliminando la última parte.

3.2.1.3. *Movimiento Cannábico Mexicano*

El *Movimiento Cannábico Mexicano* es una coalición que busca incidir en el cambio en la política de cannabis a partir de la tercera y cuarta etapa. Este surge como coalición a partir de la convocatoria de la Senadora Martha Tagle. Esta Senadora comenta que “yo ya venía trabajando desde mucho atrás con varias organizaciones que trabajan el tema de cannabis lo que consideramos en ese momento importante fue convocar a una reunión, que después llevó a que se hiciera lo del movimiento cannábico.” (entrevista 8) Para una activista que participó en esas reuniones:

este espacio que en su momento se configuró como el Movimiento Cannábico Mexicano, que fue un chat en Facebook donde nos empezamos a articular y fue muy interesante porque ahí es cuando nos pone en una cancha más pareja a quienes veníamos como de manera más independiente o de otros espacios con los intelectuales así más reconocidos públicamente, estuvimos juntos participando en el proceso de incidencia de mariguana medicinal. (entrevista 17)

La coalición ha sufrido cambios en su integración en el tránsito de una etapa a otra. En la tercera etapa el espectro de organizaciones presentes en el escenario político fue diverso. Por un lado, surgieron las primeras organizaciones en torno al uso medicinal de la cannabis, también nuevos colectivos interesados en el autocultivo y cultivo asociado, así como empresas mexicanas y extranjeras interesadas en el mercado que se abriría. Inicialmente, la coalición la conformaron *AMECA*, *Biblioteca Cannábica*, *Frente de Artistas por la Liberación de la Marihuana*, *EPSD*, *ReverdeSer Colectivo*, *el Instituto Mexicano del Cannabis*, *Club Xochipilli*, revista *Cáñamo*, periódico *La Dosis*, *Por Grace*, *Bienvenido a Holanda*, *AMEM*, *Mundo Verde* y *Be hemp*. (entrevista 11) En este momento, los espacios de construcción de acuerdos fueron cercanos a las empresas. Pese a que inicialmente los temas de discusión fueron el autocultivo como forma de abastecimiento, las empresas estaban en contra (entrevista 1, 2, 6, 11, 16 y 17). Posteriormente, después de la publicación de la reforma, el choque de ideas fue sobre la necesidad de incorporar acciones de reparación del daño con las víctimas de la política prohibicionista (entrevistas 10, 16 y 17).

Por ello, en la última etapa el *Movimiento Cannábico Mexicano* se conformó principalmente por activistas y las pocas organizaciones que se mantuvieron -*AMECA Instituto Mexicano del Cannabis*, *Club Cannábico Xochipili*- pasaron a un segundo plano con el afán de no ser las protagonistas (entrevista 23). En cuanto a la creencia de mercado “prefieren no entrarle al tema porque saben, porque la experiencia les ha dictado que pasa lo que pasó con *Por Grace*, lo que pasó con el *Mundo Verde*, lo que pasó con *Cannapeutas* y *Cannativa*, ha habido muchos encontronazos entre la banda.” (entrevista 2)

Para la cuarta etapa, las creencias que defiende el *Movimiento Cannábico Mexicano* se concretan al derecho a la libertad de las personas usuarias y autocultivadoras, que se expresan en: la eliminación del delito de posesión simple y la disminución de penas, además, promueve el cultivo personal libre de registros y sin límite de plantas como forma de abastecimiento, también está a favor del consumo en vía pública. Una de sus principales consignas es “Primero los derechos, luego el mercado” (Movimiento Cannábico Mexicano, 2019).

Para impulsar su agenda en la cuarta etapa llevaron a cabo un Plantón afuera del Senado, el cual comenzó en el Zócalo:

arrancaban sus maratones de 4:20 de la mañana a 4:20 de la tarde, plantón en el Zócalo en pro de los derechos de los pachecos, luego trató de que acampáramos en el Zócalo, después empezaron con lo del plantón, de sembrar en el Ángel y empezaron escalándolo, de una a dos, a cuatro, a ocho, exponencial el asunto hasta que llegaron al punto de como ya no podían sembrar tantas plantas en el Ángel porque sí era un pedo, empezaron a sembrar en el Senado. (entrevista 2)

Esta acción permitió visibilizar su agenda ya que no eran tomados en cuenta como las otras coaliciones. Para el senador independiente Emilio Álvarez “no lo hicieron hasta cuando vieron que el tema de llevar la plantita llamaba mucho la atención. En algún momento invité a un par de activistas aquí para que diéramos una rueda de prensa y acabaron echándose un churro aquí en el Senado y llamó poderosísimamente la atención, es decir, hacer agenda pública, un poquito una disrupción.” (entrevista 23)

Sin embargo, sus posturas y acciones, les han dejado poco margen de negociación, por ello, en ambas etapas, la coalición ha sido cercana a legisladores sin partido con quienes han realizado ruedas de prensa (entrevistas 20 y 23). Sin embargo, les ha impedido acercarse a otros legisladores que han sido aliados de las demás coaliciones, principalmente del PRD y del PAN durante la discusión medicinal y a MC y Morena durante la última etapa (entrevista 9). Una autocrítica hecha por un integrante de AMECA es:

también dentro del propio movimiento hay una falta de cultura democrática, de diálogo que sea capaz de en ciertos momentos poner o anteponer los intereses comunes a los intereses particulares y yo creo que ahí estamos en esa pelea entre egos e intereses del activismo en que claramente el poder pues como estamos divididos en esto, o no necesariamente unidos, el poder le resulta más fácil operar para tener bajo control al movimiento. (Entrevista 6)

3.2.1.4. *Regulación por la paz*

La coalición *Regulación por la paz* surge en la cuarta etapa después de que el *Movimiento Cannábico Mexicano* no consiguió conformar una agenda común posterior a la reforma medicinal. Su incidencia ha sido principalmente en el poder legislativo durante el proceso de discusión del uso adulto de cannabis y también en el judicial con el tema de la jurisprudencia para la emisión de autorizaciones para autocultivo y para la publicación del reglamento de cannabis medicinal.

Como he mencionado, esta coalición es producto de las escisiones de la coalición anterior. “Nace *Regulación por la paz*, porque empieza a llegar la industria como tal y empieza a corromper algunos de los actores que estábamos ahí adentro. Entonces preferimos los que queríamos seguir siendo realmente sociedad civil reestructurarnos y desde ahí sale la coalición *Regulación por la paz*.” (entrevista 2) La primera reunión fue en el *Huerto Roma Verde*, en la Ciudad de México “hicimos una convocatoria abierta, el 80% de las organizaciones que ves en la página cayeron a esa junta, Instituto RIA hizo un foro abierto donde abrió la oportunidad para que las organizaciones que estuviéramos dispuesta a participar en un proceso de incidencia en este nuevo sexenio, lo hiciéramos a través de esta plataforma” (entrevista 2).

Esta coalición, además de conformarse por organizaciones provenientes del *Movimiento cannábico Mexicano* como *ReverdeSer Colectivo*, *AMEM*, *Familias y Retos extraordinarios* (entrevistas 2, 3 y 16), integra a actores del *FAP* como MUCD, PPD-CIDE (13, 15 y 18), así como a los equipos jurídicos de CEIS y Conesa Romero abogados (entrevistas 3 y 21). Asimismo, las organizaciones especializadas en derechos humanos *Elementa DH* y *Equis Justicia Para las Mujeres*, además de otras de reciente creación como *Instituto RIA* y *México Regula* (10 y 17).

Desde la primera reunión comenzó a idearse el proceso de litigio estratégico para obligar al gobierno a publicar el reglamento de cannabis medicinal, la fundadora de *Familias y Retos Extraordinarios* comenta que: “ahí fue donde me dijo Luisa Conesa, es un proceso largo, tú no te preocupes por nada, nosotros nos vamos a encargar de todo, pero sí vamos a requerir de sus firmas, de su documentación probatoria y sobre todo de que no se rindan porque esto no es para mañana.” (entrevista 3)

Por su parte, a diferencia del *Movimiento Cannábico Mexicano*, las creencias de *Regulación por la paz* consideran que:

el Estado es algo muy importante frente al mercado, no estamos de acuerdo con un mercado absolutamente libre, sino que sí creemos que debe haber alguien por parte del Estado para la garantía de derechos. También hay un entendimiento de que hay que respetar los derechos de las personas usuarias y a la no repetición de violaciones de derechos de las personas usuarias, aunque hay discusiones de los alcances de hasta donde podemos llegar en el ejercicio de derechos; una gran parte de quienes integramos la coalición, pero no a todos, nos importa el tema de la violencia y como sobre ella se ha montado la prohibición, la estrategia de guerra y criminalización. (entrevista 16)

La coalición ha sido cercana a legisladores de MC y Morena principalmente (entrevistas 8 y 9). Con los primeros inició su incidencia “imagínate, empezamos a trabajar como coalición trabajando con Olga Sánchez Cordero, o sea, estábamos escribiendo la iniciativa de ley a la Secretaria de Gobernación de ese nuevo gobierno que iba a venir a solucionar todos nuestros males y que iba a terminar la guerra contra las drogas y que además teníamos el apoyo de la SCJN.” (entrevista 17) Por su parte, una integrante de MC menciona “creo que *Regulación por la paz* es el que más ha influido en la decisión de MC de apoyar la agenda de manera abierta e incluso con campañas de comunicación al respecto y de asumir compromisos en este tema. (entrevista 8)”

De igual manera, la coalición ha sido cercana a la Comisión de Salud del Senado, una de las tres comisiones dictaminadoras, con la cual tuvieron reuniones. Por su parte ha colaborado con la SEGOB para desarrollar dictámenes alternativos (entrevistas 10, 15, 16 y 18). Un integrante de AMEM menciona sobre el proceso de cabildeo realizado por ellos:

Nos pasó ahora con Patricia Mercado y con Jesusa Rodríguez, en algún momento el asesor de Cristóbal Arias hizo el paro, el de Michoacán, Narro, cuando le empiezas a agarrar la onda al cabildeo te empiezas a hacer amigo de dos que tres asesores echándote un cigarro, y ya con eso te empiezas a hacer de amigos y con esos amigos a cualquiera le pides que te haga paro y uno como activista aprende a auto operarse dentro del Senado, como testigo de Jehová, a tocar puerta por puerta y a ver quién te pela. (entrevista 2)

Sin embargo, como señala una cabildera, integrante de la coalición “el problema fue que al senador Menchaca lo fueron a cabildear los canadienses y desoyó todo lo que Pati Mercado y la senadora Jesusa Rodríguez estaban impulsando desde *Regulación por la paz* y decidió ser Canadian Friendly.” (entrevista 14) Esto provocó que dentro de la misma coalición hubiera posturas contradictorias sobre la decisión que debían tomar las tomadoras de decisión, Patricia Mercado señala que “MUCD estaba más cerca de hay que votar en contra esta ley porque no sirvió para nada ese dictamen, e Instituto RIA y estas organizaciones, votemos lo que hay, o sea, que se abra el proceso.” (entrevista 9)

Por otra parte, la fundadora de México Regula señala que “las experiencias organizativas que se han vivido ya están también en un nivel de madurez, ahora, yo no sé qué

tanto nos aguante el ritmo, o sea, como que también empiezo a ver signos de cansancio, o sea de que no nos da abasto y por eso también es bonito ver como ya también se van integrando nuevas personas, nuevas generaciones, gente que nos dice que somos muy activos y que traen su propio ímpetu.” (entrevista 17)

3.2.1.5. *Coalición de tratamiento de adicciones*

La *coalición de tratamiento de adicciones* se conforma por organizaciones civiles como los CIJ, los grupos de *Alcohólicos Anónimos* y *Centros Nueva Vida*. Asimismo, la coalición es cercana a actores decisionales, como las agencias gubernamentales, Secretaría de Salud, CONADIC y el INP. Por el otro, los integrantes de las comisiones de salud de ambas Cámaras suelen acompañar a estas dependencias (entrevista 22). Esta coalición ha estado presente durante todo el periodo de análisis, aunque inicialmente tenía una posición contraria a la regulación, su posición ha ido transitando hacia posiciones más tolerantes hacia el consumo conforme la discusión sobre la cannabis ha progresado.

El núcleo de creencia profunda que promueve esta coalición es la de que el consumo es un asunto de salud pública. Sin embargo, la creencia de política que fue central la mayor parte del periodo era que cualquier tipo de consumo deviene en adicción, por lo cual, la abstinencia es la única medida para prevenir los usos problemáticos. Asimismo, en las últimas etapas, la creencia de terminar con la criminalización de las personas usuarias ha empezado a permear dentro de las organizaciones más grandes, al reconocer que las medidas de seguridad no son efectivas contra problemas de salud pública (entrevista 22).

La principal organización de la sociedad civil que ha sido cercana a las dependencias del gobierno y que históricamente han defendido el prohibicionismo desde la atención al consumo son los CIJ. Para los integrantes de las coaliciones que han promovido un cambio en la política de cannabis “como que a veces juegan de nuestro lado y a veces no, como que se han ido suavizando un poco.” (entrevista 17) Por su parte, para un integrante del CIJ “se está moviendo el lugar que va a ocupar la cannabis, pero también desde nuestro trabajo es hacer programas de prevención para evitar el consumo de sustancias o disminuir la edad de inicio.” (entrevista 22)

Esta organización participa en espacios internacionales, donde construye vínculos con varias organizaciones internacionales, “organizaciones que trabajaban básicamente

prevención, tratamiento, investigación, todo esto, entonces lo que sucede también es que muchas de esas organizaciones nos invitan, por ejemplo, el *grupo Pompidou*, nosotros los invitamos a una reunión. En Viena uno aprovecha para hacer cabildeo y conocer mucha gente, yo lo invité a México para que conozca lo que estamos haciendo y en uno de nuestros congresos internacionales alguien del *grupo Pompidou* nos dijo, ustedes tienen que ir allá para platicar lo que están haciendo.” (entrevista 22)

Por su parte, las coaliciones promotoras a favor de la regulación han tenido cercanía con esta coalición. En un principio *Grupo Cáñamo* contaba con especialistas que habían trabajado en investigaciones sobre prevención, de igual forma en el FAP, *Espolea* participó en el tema del tratamiento a personas usuarias de drogas inyectables, sin embargo, partió de una posición alternativa, la reducción de riesgos y daños (entrevistas 5, 12 y 13). Actualmente resalta también el viraje que ha dado la CONADIC ya que mientras en la administración federal de Enrique Peña Nieto el comisionado contra las adicciones tenía una posición contraria a la regulación, en la administración de AMLO el comisionado formó parte de CUIPHD así como de la *Asociación de medicina cannabinoide* (entrevistas 4 y 5).

En este sentido, para un colaborador de la CONADIC que también formó parte de CUIPHD en la actual administración considera que anteriormente “se pensaba que el problema contra las drogas era nada más las adicciones, no, el problema con las drogas son los accidentes, entonces, ese es el discurso del gobierno actual del sector salud. Sin embargo, existen voces aisladas como la voz del miedo, hasta hoy en día, “no, cómo quieren legalizar la mariguana, qué le vamos a explicar a los jóvenes, nada más dicen que hay que legalizarla y ya, los jóvenes se van a meter más”, siguen diciendo eso, gente incluso que yo admiro que está en prevención y que hacen muy buen trabajo de prevención.” (entrevista 5) En ese sentido, si bien ha habido un cambio en la posición hacia la regulación principalmente de la cannabis, esta dista mucho de ser una coalición que promueva la regulación.

3.2.2. Coaliciones discursivas

Las coaliciones discursivas son aquellas donde las organizaciones comparten narrativas sobre cuál es el problema y los responsables. Sin embargo, no hay una coordinación fuerte e incluso pueden no conocerse por lo que pueden ser más amplias, pero al mismo tiempo, menos

duraderas que una coalición promotora²⁵. A continuación, analizo las cuatro coaliciones discursivas que surgieron en el periodo de análisis: la *coalición a favor de una regulación integral*, la *coalición a favor de la cannabis medicinal*, la *coalición empresarial* y la *coalición prohibicionista*.

3.2.2.1. Coalición discursiva a favor de una regulación integral

La coalición discursiva *a favor de una regulación integral* de la cannabis ha estado presente durante todo el periodo de análisis. Sin embargo, sus integrantes han cambiado con forme el proceso ha evolucionado. Ésta ha estado conformada por las cuatro coaliciones promotoras señaladas en el apartado anterior, aunque en muchos casos ha habido rupturas entre las mismas coaliciones promotoras lo que ha dificultado aún más la incipiente coordinación que en algunos momentos ha habido en la coalición discursiva. Por otra parte, también reconozco un conjunto de organizaciones internacionales que han apoyado a las organizaciones mexicanas, participando en foros con tomadores de decisión y presentando *amicus curiae* en los tres primeros casos²⁶.

En la primera etapa el *Grupo Cáñamo* fue quien impulsó el cambio a través de las “iniciativas Conde”, esta coalición fue acompañada por una incipiente movilización social a través de la marcha por la liberación de la marihuana que ocurre todos los años desde el 2001 y de la cual varios integrantes de AMECA y CUIHD fueron sus organizadores, así como otras organizaciones como la Federación de Artistas Cannábicos Marihuana Liberación.

Posteriormente, en la segunda etapa el FAP promovió a través de legisladores del PRD la presentación de iniciativas para regular la cannabis, sin embargo, no ocurrió, por ello, modificó su estrategia dirigiéndola hacia el poder judicial, donde, en un principio tampoco tuvo éxito. Es hasta la tercera etapa que el FAP consiguió que la SCJN tomara decisiones a favor de un cambio en la política a través del caso SMART. Para respaldar la decisión de la Corte activistas cannábicos se manifestaron afuera de la SCJN. Una integrante de *ReverdeSer*

²⁵ Para una explicación más amplia, pueden revisar el apartado 1.3.4. de este mismo documento.

²⁶ Si bien podrían considerarse como una novena coalición promotora, las organizaciones internacionales no es claro que funcionen de forma coordinada, en especial por periodos amplios. Por su parte, sí son actores que integran la coalición discursiva a favor de una regulación integral.

señala: “estábamos más vinculados al movimiento cannábico mexicano y el movimiento hizo algo ahí y nosotros decidimos también hacer algo allá afuera.” (entrevista 16)

Este hecho desencadenó la discusión sobre cannabis medicinal. Donde, como mencioné, el FAP elaboró la iniciativa que presentó el presidente del Senado. De igual forma, la coalición *Movimiento Cannábico Mexicano* también presentó una. Asimismo, durante esta etapa, organizaciones como CMDPDH, *ReverdeSer* y algunos integrantes de CUIPHD y *Espolea* participaron en las audiencias públicas con la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* para denunciar las violaciones a derechos humanos ocurridas en el contexto de la guerra contra las drogas (entrevistas 16 y 20).

En la cuarta etapa, y a raíz de cuatro fallos más de la SCJN, las coaliciones promotoras FAP, *Movimiento Cannábico Mexicano* y *Regulación por la paz* participaron en el proceso de discusión con legisladores para confeccionar la nueva ley de regulación de cannabis. Las cuales, como señalé en el apartado de coaliciones promotoras, tenían objetivos distintos sobre cuál debía ser el contenido de esta ley.

En cuanto a las narrativas esta coalición discursiva considera como principales responsables de que la regulación integral se mantenga estancada al ejecutivo en su conjunto, pero principalmente al presidente que es moralista y prohibicionista. Además, a las fuerzas de seguridad como la SEDENA quienes se benefician de la extorsión a personas usuarias y a delincuentes que de otra forma no podrían detener por falta de pericia. También a funcionarios conservadores dentro de la Secretaría de Salud y COFEPRIS. Otro factor es la falta de voluntad política de los legisladores que consideran que la opinión pública sigue estando en contra de la regulación y tienen miedo de perder votos. Por último, está el capitalismo neoliberal que busca a través de la guerra contra las drogas un control hegemónico. De igual forma, la negativa de Estados Unidos a que se permita la regulación en México antes que en ese país.

Por otro lado, consideran que el factor principal que ha permitido el avance en la política de cannabis son las sentencias de la SCJN que han permitido que las personas usuarias tengan acceso a cannabis por medios legales. También es gracias el empuje de las organizaciones de sociedad civil quienes han conseguido los pocos avances experimentados, en especial las que han desarrollado conocimiento experto como MUCD, PPD-CIDE o el

CEIS, así como las vocerías que han tenido la coalición *Movimiento Cannábico Mexicano* que han acompañado en diversos momentos las acciones hechas por los expertos. Además, los medios de comunicación que con forme el proceso ha avanzado, han ido cambiando su enfoque y finalmente a algunos liderazgos dentro del poder legislativo que han acompañado esta exigencia.

3.2.2.2. Coalición Discursiva: *a favor de los usos medicinales de la cannabis*

La coalición discursiva *a favor de los usos medicinales de la cannabis* se articuló en la tercera y cuarta etapa. Este proceso movilizó durante la tercera etapa a las coaliciones promotoras FAP y *Movimiento Cannábico Mexicano*, así como a los colectivos de pacientes y las empresas. De manera similar, en la cuarta etapa también movilizó a la coalición *Regulación por la paz*. Todos ellos, pese a que sus objetivos eran diversos, impulsaron la reforma, así como la publicación del reglamento de cannabis medicinal.

El proceso de cambio comenzó en la tercera etapa con una familia que buscó a un actor decisional, el diputado Fernando Belaunzarán, el cual había presentado varias iniciativas sobre el tema para que la apoyara. Ellos, coordinados con organizaciones de litigio estratégico a través del FAP, primero, lograron una sentencia favorable por parte de un juez. Después, también incidieron en el legislativo.

El papá de Grace comenta que le dijeron “quiero que vengan para conocer tu caso en el Senado, fuimos a hablar con algún senador, de ahí nos preguntaron qué era lo que necesitábamos para que esta ley fuera accesible y ahí empezamos a trabajar, a hacer trabajo legislativo sobre cuáles eran los cambios que necesitábamos hacer para que las personas pudieran tener acceso a productos de cannabis medicinal.” (entrevista 7) Este proceso legislativo terminó con la reforma de cannabis medicinal de 2017 y la publicación a finales de 2018 de unos lineamientos que beneficiaban a once empresas.

Un integrante de AMECA y CUIPHD señala que “En ese momento empezamos a tener más contactos con una población escondida, porque generalmente la población de cannabis medicinal es gente que no tiene una participación política. A partir de entonces estas organizaciones de pacientes medicinales comenzaron por primera vez a ingresar a la arena pública, que nunca habían hecho y eso fue también un poco porque nosotros les abrimos el

camino.” (Entrevista 6) Un integrante de AMEM que participó en el proceso legislativo lo cuenta así:

al final, era el movimiento por Grace que encabezaba Raúl (su papá) y todos íbamos por cannabis medicinal, por Grace y por todos, y salió como la campaña, hasta hicimos *hashtags* e hicimos un desmadre en redes y todo lo demás. En realidad, éramos 10 pacientes que estábamos acompañando a Raúl, cuándo llegábamos a hablar con los diputados porque ellos decían “le está dando drogas a sus hijos” y era, a ver espéreme señor, yo también tengo epilepsia, igual que ese niño y a mí me funciona, y soy una persona normal y funcional, y como que eso nos ayudó un poco a romper eso. (entrevista 2)

Sin embargo, como he señalado, no todos los grupos estaban de acuerdo en la legislación que tenía que producirse. Un tema fue el autocultivo, para el dueño de una empresa, Mundo Verde: “en esa primera parte de regulación con COFEPRIS lo que se estaba tratando era la parte médica y la mayoría de los grupos los grupos lo que buscaban era esta parte del autocultivo, no se pudo avanzar porque no estaba contemplado en la ley el autocultivo en ese momento, o sea, lo único que estaba por regularse era el tema medicinal y de investigación, entonces eso fue lo que llevo a la fractura.” (entrevista 11)

En la cuarta etapa se desencadenaron otras respuestas en el nivel superior del poder judicial, la SCJN, que obligaron al poder ejecutivo a publicar el reglamento de cannabis medicinal en 2021. La fundadora de *Familias y Retos Extraordinarios*, quien ha llevado este proceso, comenta cómo fue la reunión que tuvo con los ministros para exponer el caso, previo a que se votara: “Luisa me dice, tenemos que ser muy directas, no tenemos que divagar porque tenemos unos minutos nada más, que nos van a recibir, entonces, quiero que seas super concreta, que sí des tu historia de vida, pero super concreta y porqué se debe aprobar este proyecto.” Sin embargo, pese a que se aprobó, ella considera que “seguimos en el proceso, en el juzgado, de que se decrete el incumplimiento de la sentencia, porque el medicamento que nos daba no es medicamento, el reglamento que está no es operativo, entonces no hay cumplimiento.” (entrevista 3)

Esta coalición discursiva considera que los principales responsables de que la cannabis para usos medicinales no sea una realidad son la falta de voluntad política, principalmente del Ejecutivo Federal durante los tres sexenios estudiados, ya que los actores políticos ven un alto

costo político el apoyar un cambio en el modelo. Asimismo, todavía existe el tabú y el estigma hacia la planta por la falta de educación e información, así como por las creencias personales que son conservadoras y cristianas. Además, otros factores externos que impiden el cambio son la corrupción y el crimen organizado. Por otra parte, consideran a las organizaciones de sociedad civil las principales responsables del cambio.

3.2.2.3. Coalición discursiva empresarial

La coalición empresarial se configura en la tercera y cuarta etapa. Las empresas farmacéuticas nacionales y extranjeras aparecen con los fallos en el poder judicial, los cuales abren una posibilidad real de participar en el nuevo mercado regulado de cannabis medicinal y después para uso personal adulto (entrevista 11). Han buscado desarrollar la industria, aunque todavía sin mucho éxito.

Un espacio que permitió la articulación de las empresas fueron la *Expoweed* y *CannabiSalud* (entrevistas 2, 4 y 10), exposiciones de los productos de cannabis medicinal y adulto que las empresas comercializan, así como foros donde expertos presentan charlas en el mismo sentido. Si bien el objetivo común es que se apruebe una reforma, las empresas pretenden que la regulación promueva los intereses de la industria sin importar la integración al nuevo mercado regulado de las personas víctimas de la violencia prohibicionista y quienes ya forman parte del mercado actualmente ilegal como las comunidades cultivadoras o los pequeños vendedores. En este caso se presenta el surgimiento de varios organismos empresariales entre 2018 y 2021 más o menos coordinados. Los ejemplos más visibles son la *Alianza Latinoamericana de la cannabis (ALCANN)*, el *Consejo Regulador de la Cannabis*, el *Consejo Mexicano de Cannabis y Cáñamo* y el *Grupo Promotor de la Industria de la Cannabis* (entrevista 10).

ALCANN es el caso más visible²⁷, a finales de 2019 se crea la coalición donde participan algunos integrantes de organizaciones civiles, entre ellas, AMECA, *Cannativa*, la *Asociación de Medicina Cannabinoide e Instituto RIA*. También empresas como *Endo Natura labs*, *Hemps Meds* o *Necann* que son quienes financian los trabajos de cabildeo. El objetivo

²⁷ La percepción de los entrevistados es que las organizaciones empresariales no están interesadas en la exposición ante medios de comunicación. Su trabajo ha sido directamente con los legisladores y con funcionarios de COFEPRIS. Como parte de esta investigación busqué entrevistas con los principales grupos empresariales, sin embargo, solo conseguí una entrevista.

era educar a los legisladores a partir de una organización que pudiera articular los esfuerzos de las empresas (entrevista 4). Una integrante de ALCANN menciona que:

tuvimos varios intentos desde hace varios años de querer hacer alguna asociación civil, pero por una cosa u otra decidíamos posponerlo porque sentíamos que la nueva industria emergente en México todavía no estaba preparada o no era bien visto organizar a todos. Yo soy activista, y soy empresaria, entonces, yo llevo a cabo un activismo empresarial, pero el activismo empresarial no como muchos podrían percibirlo de no pues estos quieren puro negocio, nosotros somos una nueva generación de empresarios conscientes, una nueva generación de empresarios innovadores. (entrevista 4)

En la tercera etapa las empresas fueron cercanas a la COFEPRIS, donde solo once empresas consiguieron tramitar licencias para importar bajo los lineamientos emitidos por la instancia reguladora (entrevista 4 y 11). Para una cabildera que formó parte del FAP un factor que determinó el tipo de normatividad fue el cambio de titular de esta dependencia:

Mikel [anterior titular de COFEPRIS] sí quería un reglamento muy de avanzada, pero lástima que se lo llevaron y Sánchez y Tepoz [posterior titular] fue muy cerrado. Fíjate, organizábamos con asociaciones de Colorado y *Health Canadá* viajes para que fueran legisladores y gente de la COFEPRIS y gente de la CONAMER a ver cómo lo regulaba *Health Canadá* y a ver cómo lo regulaba el condado de Colorado, y entonces las personas que fueron de CONAMER y COFEPRIS venían con toda la idea de hacer algo muy bien y Sánchez y Tepoz se dedicó a sacar un reglamento para sus cuates, así de tú, qué características tiene tu producto, bueno, me das una lana y así, o sea una porquería de reglamento. En donde el paciente, o el enfoque no era pro pacientes, era pro empresa.” (entrevista 14)

Con la entrada del gobierno de AMLO tanto los lineamientos emitidos como estas licencias fueron revocados, pero tuvieron que pasar casi dos años para que se publicara el reglamento de cannabis medicinal. En la última etapa, las empresas fueron cercanas a la Comisión de Justicia del Senado, la comisión que finalmente elaboró el dictamen de ley para uso adulto (entrevista 11). Asimismo, legisladores entrevistados señalan que nuevamente miembros de la comisión de salud fueron invitados por personas de la industria a conocer la implementación en Canadá (entrevistas 8 y 9).

En esta etapa el vínculo entre los poderes legislativo y ejecutivo fue patente. Para un integrante del PPD-CIDE, que participó en la discusión del primer dictamen sobre la ley para

la regulación del cannabis, la SEGOB participó en la elaboración y escuchaba tanto a activistas como a las empresas de manera paralela: “había otro grupo en la Secretaría de Gobernación encabezado por el subsecretario Peralta que estaba trabajando por fuera, no queda claro con quien, pero parece ser que con empresarios de la cannabis internacionales que trabajaron el dictamen que finalmente adoptó la Comisión de Justicia.” (entrevista 18) Sin embargo, como he señalado, este proceso finalmente se estancó.

Como reacción, las empresas han buscado formas para seguir trabajando, la integrante de ALCANN señala que: “Dentro de ALCANN ya registramos al *Consejo Regulador del Cannabis* que es la siguiente etapa, es la siguiente fase de lo que representa ALCANN, estamos en el proceso de estructurarlo internamente porque el gobierno tarda mucho en regular las cosas y tampoco las están regulando bien, vamos a regularnos internamente como industria, a través de este Consejo.” (entrevista 4).

3.2.2.4. Coalición discursiva *prohibicionista*

La coalición discursiva *prohibicionista* ha dominado el subsistema de política de cannabis en todo el periodo de análisis, aunque cada vez ha sido más disputada esa centralidad. Se conforma de la coalición promotora de *tratamiento contra las adicciones* y organizaciones de *seguridad y conservadoras*, aunque la relevancia de estos grupos ha variado durante las cuatro etapas. También, ha sufrido cambios, principalmente en cuanto a las narrativas que ha defendido.

En la primera etapa la discusión se centró en las drogas en general no así en la cannabis. Las principales narrativas en torno al tema partían desde una posición moralmente negativa, el cual considera que el problema de las drogas merece un enfoque basado en la seguridad, donde las personas vendedoras de drogas merecen las penas más altas y las personas usuarias de cannabis son vistas como enfermas y las alternativas de tratamiento se basaban en la abstinencia exclusivamente.

Sin embargo, con forme avanzaron las etapas esto cambió, a partir de la tercera etapa la discusión se centró en el aspecto medicinal de la cannabis. De forma paralela, la coalición de *tratamiento de adicciones* empezó a cambiar su posición tanto en la forma de tratar a las personas usuarias -reconoció que la criminalización generaba un mal mayor al que solucionaba-, como, reconoció el potencial medicinal de la planta. Por su parte, en la cuarta

etapa, con la llegada del nuevo gobierno, algunos actores, titulares de agencias estatales como la CONADIC pasaron a defender las creencias y narrativas de la coalición discursiva a favor de una regulación integral, lo que llevó a que los grupos *conservadores* fueran volviéndose menos relevantes para la coalición discursiva prohibicionista.

Los grupos conservadores están representados por las iglesias tanto católica como evangélicas, además de la Unión Nacional de Padres de Familia. La narrativa que comparten es que la acción misma del consumo de sustancias es mala y cualquier tipo de regulación pondría en riesgo a las personas más vulnerables, las niñas, niños y jóvenes, así como los valores de la familia tradicional (entrevistas 2, 4, 7, 10 y 21). En la primera etapa estos grupos encontraron respaldo principalmente en legisladores del PAN que en ese momento eran parte de la coalición parlamentaria mayoritaria, aunque en todos los partidos hay legisladores cercanos a esta posición. A partir de las etapas tres y cuatro esta coalición fue perdiendo su centralidad con forme este partido dejó de ser parte de la mayoría.

En tanto, las dependencias *de seguridad* son centrales en la discusión de política durante todo el periodo de análisis, son las únicas que no han perdido su centralidad. En cada etapa varios de sus miembros se han transformado, sin embargo, la centralidad cada vez mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante SEDENA) ha sido un ancla que ha impedido restarle importancia dentro de la discusión (entrevista 7, 9, 15, 16, 17 y 18).

Las agencias de seguridad gubernamentales son las principales interesadas en que no avance una posible despenalización o legalización. Estas se conforman de agencias nacionales e internacionales. Dentro del primer grupo están la Policía Federal Preventiva²⁸, la Fiscalía General de la República en adelante (FGR)²⁹, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública y la SEDENA. Por parte de los grupos internacionales de seguridad están la Agencia Central de inteligencia (CIA por sus siglas en inglés) y la Administración de Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés) ambas de Estados Unidos, así como la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés).

²⁸ A partir de 2009 esta cambiará de nombre a Policía Federal y a partir de 2019 se transformará en la Guardia Nacional.

²⁹ Previo a la reforma de 2017, se llamaba Procuraduría General de la República.

La narrativa que los articula es la comprensión del mercado de drogas ilegalizadas como el principal problema de seguridad pública que debe ser erradicado y las personas involucradas perseguidas. Cabe señalar que MUCD comparte la creencia profunda de seguridad, sin embargo, en la segunda etapa cambia su orientación en torno a esta creencia política hacia una posición que prioriza los derechos humanos y la regulación como una estrategia más efectiva que la criminalización del mercado.

3.3. El debate de las creencias en las decisiones públicas

En todas las etapas hay disputas entre las coaliciones por definir el subsistema de creencias de la política de cannabis. En este apartado identifiqué los núcleos de creencias de política y las narrativas de las decisiones públicas expresados en las situaciones decisionales durante las cuatro etapas para reconocer la influencia de las coaliciones promotoras y discursivas, en específico, en las iniciativas de ley, reformas legislativas, sentencias y reglamentos ejecutivos.

En la primera etapa la centralidad en la situación legislativa la tienen las creencias de salud pública y seguridad desde una orientación prohibicionista. Mientras que, en las siguientes tres, la discusión avanza hacia la reducción de daños, el valor terapéutico de la cannabis, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el mercado regulado y las políticas de integración. De igual forma, esto se potencia al entrar en la discusión las situaciones judicial y ejecutiva en las últimas dos etapas.

3.3.1. La centralidad de las creencias prohibicionistas en el debate

En la primera etapa el debate entre los núcleos de creencias de política ocurre en la situación legislativa. Si bien la coalición promotora *Grupo Cáñamo* consigue presentar sus creencias por medio de tres iniciativas, la coalición discursiva *prohibicionista* -a través de las dependencias de *seguridad* y la coalición promotora de *tratamiento*- fue capaz de presentar las dos iniciativas para construir una reforma prohibicionista a través de la penalización de la posesión, producción y comercio, al mismo tiempo que un tratamiento obligatorio para la farmacodependencia.

La coalición promotora *Grupo Cáñamo* consigue por primera vez la elaboración de un paquete de tres iniciativas que reflejan sus creencias: salud pública, libertad individual y respeto a los derechos humanos. Primero, señalan que la política prohibicionista actual se basa en prejuicios morales, donde la persona usuaria es víctima de medidas represivas y de

tratamiento, por ello, plantean la sustitución de sanciones privativas de la libertad, por otras informativas y educativas que permitan proteger de modo efectivo su salud, libertad y seguridad (Conde, 2007). También, la necesidad de implementar políticas de regulación de la cannabis para reconocer su valor terapéutico (Conde, 2008a). Además de distinguir el estupefaciente cannabis de la planta de cáñamo para fomentar la industria del cáñamo (Conde, 2008b).

Por otra parte, la coalición *prohibicionista* impulsa principalmente la creencia de *Seguridad*. Las iniciativas presentadas por un grupo de diputados del PAN (PAN, 2008) y la del Ejecutivo presentada en el Senado (Calderón, 2008) son similares. Reconocen que forman parte de la materialización de aportaciones de diversos expertos y estudiosos en la materia de procuración de justicia para intentar dotar de criterios claros y precisos en las facultades de cada una de las autoridades que intervienen en la persecución, investigación, enjuiciamiento y ejecución de sentencias de los delitos de narcomenudeo. También, reconocen la importancia del *Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* respaldado por los tres órdenes de gobierno, medios de comunicación, organismos empresariales, religiosos, poder legislativo y judicial. Finalmente, aclaran que no significa la despenalización de conductas relacionadas a los delitos contra la salud. La propuesta consistía en incorporar la tabla de orientación de dosis máximas para consumo personal³⁰.

Por su parte, la coalición de *tratamiento* incorporó sus creencias de política en una iniciativa presentada por un senador del PRD que retomaba los elementos principales de las iniciativas anteriores: consideran fracasadas las políticas punitivas como forma para prevenir la farmacodependencia; propone los principios y procedimientos en los que se debe basar el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia y la rehabilitación del farmacodependiente; el cual debe ser ejecutado en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas (Arce, 2008).

³⁰ La tabla presenta una lista de sustancias y la cantidad considerada dosis para uso personal. La posesión de esa cantidad o menos no será motivo de acción penal. Para quien tuviera más de esa cantidad, pero menos del equivalente a mil dosis será procesado por narcomenudeo por la policía municipal o estatal. Para quien posea más de mil veces la cantidad permitida será procesado por narcotráfico y será responsabilidad de la autoridad federal.

En la discusión dada a la iniciativa del PAN y del Ejecutivo en las comisiones dictaminadoras del Senado de la República reconocen la necesidad de dotar de certeza jurídica a las acciones contra el narcomenudeo que llevan a cabo los distintos órdenes de gobierno. También, que la tabla de orientación de posesión máxima es la mejor forma disponible para separar el consumo personal y distinguir a los “enfermos” para darles tratamiento. En cuanto a la del senador del PRD reconocen que el “farmacodependiente” es un “enfermo” por lo cual el Estado está obligado a brindarle los servicios de salud que la iniciativa señala. Por ello, el proyecto que presentan conjunta ambas iniciativas (Justicia et al., 2009). Durante la discusión en el Pleno del Senado, un senador del PRD apoyó la propuesta afirmando que, pese a que ellos estaban a favor de un control total por parte del estado de todas las actividades relacionadas con drogas, este dictamen permitía que el consumidor no fuera detenido gracias a la tabla de orientación de posesión máxima, pero sí invitado al programa nacional contra la farmacodependencia.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, la Comisión de Justicia no realizó ninguna modificación a la minuta enviada por el Senado. (“Dictámenes Con Proyecto 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,” 2009). Ya en la discusión en el Pleno la diputada del PASDyC que había presentado las tres iniciativas del *Grupo Cábano* fue la única en tomar la palabra, donde pese a reconocer que hay una distinción entre usuario y narcomenudista, avances en la eliminación del tratamiento obligatorio, la incorporación del concepto de reducción de riesgos y daños y el reconocimiento del uso de sustancias en contextos religiosos, votaría en contra porque perpetuaba el enfoque criminalizante hacia las personas usuarias.

Pese a ello, se aprobó sin ninguna modificación la minuta elaborada por el Senado con las iniciativas del PAN y el Ejecutivo Federal que respondía a la coalición prohibicionista conformada por las dependencias de *seguridad* y la iniciativa del PRD que respondía a la coalición de *tratamiento*. Esta reforma significó la incorporación de una tabla de orientación de dosis máximas que permitió involucrar a las policías locales en el combate al narcomenudeo, al mismo tiempo que distinguía a la persona usuaria o consumidor, mientras

que ofrecía servicios de tratamiento para el farmacodependiente, los cuales después de tres detenciones sería obligatorio.

3.3.2. La creencia a favor de la regulación se fortalece

En esta etapa, la discusión ocurre nuevamente en la situación legislativa en torno a cuatro propuestas, donde se expresan principalmente los núcleos de creencias de política de las coaliciones de *tratamiento* y FAP. La primera iniciativa fue presentada por un diputado del partido Convergencia, cercano a *Grupo Cábano*. Proponía incorporar la perspectiva de reducción de riesgos y daños y permitir el uso de cannabis medicinal. Por su parte, el FAP incide al presentar varias iniciativas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República. La propuesta de un diputado del PRD³¹ partía de una regulación integral de toda la cadena de producción a partir de la expedición de la ley general para el control de la cannabis, asimismo, incorporaba el enfoque de reducción de daños de la coalición de *tratamiento*. Un diputado del PANAL presentó una iniciativa que introdujo en la discusión la creencia del mercado con fines industriales. Por último, en el Senado una coalición de senadores de PRD y PAN hicieron lo propio.

Posterior a la reforma de narcomenudeo de 2009 solo se presentó una iniciativa en la Legislatura LXI (2009-2012). Un diputado de Convergencia, Víctor Círigo, presentó una iniciativa basada en las creencias de salud pública, derechos humanos y la dignidad de la persona usuaria. Tenía dos partes, la primera expresa las creencias de salud pública de la coalición de *tratamiento*, aunque con una orientación distinta a la prohibición al ir más allá de la sola abstinencia y proponer incorporar el enfoque de reducción de riesgos y daños al programa nacional para prevenir la farmacodependencia. La segunda proponía reconocer el valor terapéutico de la cannabis y permitir los usos medicinales. (Círigo, 2010).

Por su parte, en ambas Cámaras de la Legislatura LXII (2012-2015), el FAP consiguió exponer con mayor amplitud sus creencias sobre libertad individual, regulación de la cadena productiva y salud pública. Primero, un diputado del PRD presentó seis veces una iniciativa que creaba la Ley General para el Control de la Cannabis así como reformas a distintas leyes³².

³¹ Este partido apoyó la reforma de narcomenudeo tanto en su construcción en la parte de tratamiento, como durante la votación.

³² Ley General de Salud, Código Penal Federal, Ley de Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios y Ley General de Derechos.

Partía de eventos internacionales para señalar el fracaso de la estrategia de combate al narcotráfico, por un lado, la participación de la *Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia* en los foros con legisladores, por el otro, la afirmación del Presidente de la República en la ONU. Ambos señalan que la guerra contra el narcotráfico ha disparado la violencia y la inseguridad, por ello plantean la regulación de la producción, procesamiento, distribución, venta y consumo de cannabis.

La propuesta era dotar a la Secretaría de Salud para que diera licencias para las distintas actividades de la cadena productiva de cannabis, así como los planes para prevenir la dependencia. Por otra parte, eliminaba la cannabis de la tabla de orientación de posesión máxima de la LGS y creaba nuevos impuestos para ese mercado (Belaunzarán & Alonso, 2012). En 2014 modificó su propuesta sobre la LGS para incorporar el enfoque de reducción de riesgos y daños al programa para prevenir la farmacodependencia (Belaunzarán, 2014).

En cuanto al Senado, los legisladores del PRD y del PAN presentaron la propuesta del FAP. En esa iniciativa también hacen referencia a las opiniones de la *Comisión Global de Drogas* sobre el fracaso de la guerra contra las drogas. Señalan los foros realizados como el Tricameral en 2014 y el de la UNAM en 2013 donde se resaltaron problemáticas como la criminalización a las personas usuarias. Además, hacen referencia a miembros de organizaciones como *Espolea* y *CUPIHD* para referirse a conocimiento experto. Proponen permitir el cultivo con fines personales, médicos, terapéuticos y científicos. Así como, aumentar la cantidad de la dosis personal de marihuana. (Delgado et al., 2014).

Por último, en esta etapa un diputado del PANAL presentó una iniciativa que representaba la creencia de mercado ya que buscaban diferenciar entre cannabis y cáñamo para desarrollar la industria del cáñamo. La propuesta permitiría desarrollar la industria de cáñamo a través de permisos dados por la COFEPRIS. Asimismo, nombraba como antecedente la iniciativa presentada por la diputada del PASDyC en la primera etapa (Fujiwara, 2015).

Durante la segunda etapa, en la situación legislativa la discusión sobre la cannabis se dio en torno a las creencias de la salud pública, libertad individual, mercado regulado y desarrollo del cáñamo. Sin embargo, no fue suficiente para que ninguna de las propuestas fuera discutida por las comisiones. Dos aspectos resaltan: el progresivo interés que comienza

a darse en los partidos políticos por el tema, no solo Convergencia mantiene el interés, a este se suman el PRD, el PAN y en menor medida el PANAL. El segundo aspecto es el paulatino acercamiento de la coalición de tratamiento a posturas alternativas a la abstinencia como el enfoque de reducción de riesgos y daños.

3.3.3. La creencia de la regulación medicinal se vuelve central

En la tercera etapa, la coalición promotora FAP consigue que por primera vez las tres situaciones decisionales tomen una decisión orientada por sus creencias de política, el valor terapéutico de la cannabis, y el libre desarrollo de la personalidad. En la situación Judicial, el FAP lleva a cabo dos procesos -uno que habilita la discusión sobre el derecho a la salud y la posibilidad de importar medicamentos resuelto por un juez y el otro referente al autoconsumo resuelto por la SCJN. En la situación legislativa, el FAP promueve la presentación de varias iniciativas, de igual manera, el MCM promueve una iniciativa. Asimismo, la coalición discursiva *empresarial* y promotora de *tratamiento de adicciones* promovieron las suyas. La reforma que se aprobó finalmente, fue cercana a las coaliciones discursivas *a favor de los usos medicinales*, y *empresarial*. Por último, la situación ejecutiva produce unos lineamientos que refleja la narrativa de la coalición *empresarial*.

Situación Judicial

La suspensión definitiva que el juez tercero de distrito en materia administrativa concedió a la menor Graciela Elizalde en 2015 le autorizó la importación, portación y consumo del componente denominado Cannabidiol (CBD) para su consumo. El juez argumentó que con ello no se afectaba el interés social ni el orden público y que si bien no había evidencia fundada de sus beneficios, de conformidad con el consenso internacional debía garantizarse el más alto disfrute del derecho a la salud.

Posteriormente, en noviembre de ese año, la SCJN resolvió el caso SMART que reconoció la inconstitucionalidad de la prohibición administrativa de la cannabis presente en la LGS. Para influir en esta decisión el FAP presentó dos *amicus curiae* que tenían el objetivo de resaltar la desproporcionalidad de la medida y las consecuencias que esta tienen en la vulneración de derechos como la dignidad, privacidad y el libre desarrollo de la personalidad. El proyecto retomó los argumentos de los *amicus curiae* como el eje rector de la sentencia. Sin embargo, en la discusión se expresaron razonamientos contrarios a la sentencia

relacionados a la ilegalidad de la adquisición, mientras que el voto concurrente consideraba que se tenía que poner en el centro la salud pública.

El primer *amicus curiae* presentado por varias organizaciones que formarían parte de la coalición discursiva a favor de la regulación señala que el sistema prohibicionista viola diversos derechos de las personas como la identidad, la vida privada y el libre desarrollo de la personalidad, todos ellos reconocidos por la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Citan el trabajo hecho por organizaciones como *Espolea*, la *Comisión Global de Drogas*, *Open Society Foundations* y *WOLA* para afirmar la desproporción de las sanciones penales basadas en la criminalización de las personas usuarias cuando hay alternativas más efectivas y menos intrusivas que deberían considerarse (Espolea, 2015).

El segundo *amicus curie* presentado por un grupo de intelectuales expresa que es momento de cambiar el paradigma prohibicionista. La criminalización de las personas usuarias de cannabis no es la herramienta adecuada para proteger la salud, además, ha convertido un tema de salud pública en un problema de seguridad, asimismo, constituye una restricción desproporcionada para la autonomía y privacidad de las personas, y constituye una violación a sus derechos a la salud y a la seguridad. Para argumentarlo, presentan datos elaborados por el PPD CIDE, *CUPIHD London School of Economics*, *Human Rights Watch* y la *Comisión Global de Drogas*. También resaltan el valor terapéutico que tiene la cannabis (Morera et al., 2015).

En consonancia con estos documentos, la sentencia de la SCJN elaborada por el ministro Zaldívar concluyó³³ que la prohibición persigue finalidades válidas, proteger la salud y el orden público; además, es una medida idónea para proteger la salud de las personas³⁴, sin embargo, considera que el sistema de prohibiciones administrativas es innecesaria, pues existen otras medidas igualmente idóneas que intervienen con menor intensidad en el derecho afectado; además, la medida representa una afectación muy importante al derecho al libre desarrollo de la personalidad toda vez que impide a los quejosos decidir qué actividades recreativas o lúdicas desean realizar (Primera Sala, 2015). Para argumentar diversos puntos,

³³ Realizó un test de proporcionalidad con los siguientes pasos: 1) constitucionalidad de los fines perseguidos medida; 2) idoneidad; 3) necesidad; y 4) proporcionalidad en sentido estricto (Primera Sala, 2015).

³⁴ Una intervención podrá considerarse idónea si la correlación entre medio y fin es positiva, con independencia del nivel de eficacia (Primera Sala, 2015).

el documento presenta como evidencia empírica trabajos, de la *Comisión Global de Drogas* y para el caso mexicano los de CUIHD.

Las discusiones que se expusieron durante la votación fueron en tres direcciones: los ministros Ortiz Mena, Sánchez Cordero y Zaldívar votaron a favor del proyecto. Por su parte, el ministro Pardo Rebolledo votó en contra porque consideró que existe un obstáculo previo que no considera la sentencia, la adquisición. Para él, la cuestión es cómo garantizar el ejercicio de este derecho al consumo sin incluir el primer paso de este proceso. Primero, tendría que haberse establecido una regulación adecuada para garantizar esa adquisición.

El ministro Cossío Díaz presentó un voto concurrente. Coincidió en que la negativa a otorgar la autorización administrativa a los quejosos resulta violatorio de sus derechos, específicamente de su autonomía personal, pero difiere en la metodología utilizada y los alcances de los efectos propuestos. Considera que se debió realizar un espacio para escuchar el conocimiento científico, técnico de distintos sectores. Tampoco está de acuerdo en que el proyecto se base en el derecho al libre desarrollo de la personalidad ya que bajo esta premisa se impide la intervención del Estado. Además, el proyecto carece de un enfoque de salud pública, pues la autorización de la sustancia necesariamente conlleva su regulación a partir del eje central de la salud pública. (Primera Sala, 2015).

Situación Legislativa

En la situación Legislativa las coaliciones promotoras, FAP, MCM y de *tratamiento*, así como la coalición discursiva *empresarial* aprovecharon los argumentos expresados en la situación Judicial a favor del derecho a la salud y del libre desarrollo de la personalidad para presentar seis iniciativas durante 2015 y siete más durante 2016, además, de que por fin la minuta que se elaboró se hizo a partir de las creencias y narrativas de estas coaliciones.

En 2015 las primeras iniciativas solo se refirieron al valor terapéutico de la cannabis. La iniciativa presentada por diputados del PRD reconoce la labor del diputado de su partido que presentó seis veces el proyecto de ley general de control de cannabis además del amparo de Grace. Así, parte del derecho a la salud para permitir la venta de productos medicinales con CBD y THC. (J. Rubio et al., 2015). En igual sentido se expresa, la presentada por un diputado de Movimiento Ciudadano (J. Martínez, 2015). Por su parte, la presentada por una senadora del PRI reconoce tanto el proceso legal de Grace como el de SMART, pero señala

la necesidad de separar lo más posible ambos. Su propuesta se centra en permitir a la COFEPRIS otorgar las autorizaciones necesarias para la importación de medicamentos como el cannabidiol. Finalmente, agradece la asesoría brindada tanto por los papás de Grace como del PPD-CIDE y MUCD (Díaz, 2015).

La iniciativa de Senadores del PRD parte del derecho a la salud y busca permitir el uso terapéutico de la cannabis, también, retoma el caso SMART para proponer eliminar el sistema de prohibiciones administrativas (Delgado et al., 2015). La presentada por otro diputado de Movimiento Ciudadano reconoce al caso SMART como parteaguas para el paradigma prohibicionista y cita trabajos del CEDD, CUIHD PPD-CIDE para mostrar las consecuencias de la criminalización. Su propuesta es eliminar la necesidad de tramitar una autorización sanitaria y la excarcelación de presos por estos delitos (Álvarez Máynez, 2015). Finalmente, la iniciativa presentada por dos diputados de Morena reconoce el fallo de la SCJN, por ello propone adecuar los artículos que fueron declarados inconstitucionales, así como la creación de clubes sociales de cannabis (Esquivel & Llerenas, 2015).

En 2016 se presentan otras siete iniciativas más. Tres en Cámara de diputados que promovían la industria del cáñamo y la importación de medicamentos a base de cannabis. Por su parte, en el Senado fueron cuatro, las cuales provenían del presidente del Senado que proponía regular toda la cadena de producción para el uso medicinal, lúdico e industrial; del Presidente de la República que proponía permitir el uso medicinal y de investigación así como despenalizar el uso lúdico; otra de una senadora independiente que elaboró su propuesta junto al MCM y que permitía realizar todas las actividades propias del autoconsumo sin necesidad de autorizaciones y sin un límite a la posesión; por último, la propuesta de una senadora del PRI que proponía reconocer el valor terapéutico de la cannabis. Todas mencionan la importancia de las sentencias dadas en el poder judicial.

En la Cámara de Diputados, la iniciativa presentada por diputadas de Morena buscaba impulsar la industria del cáñamo para beneficiar los sectores económico, social y rural de país. sus antecedentes son las iniciativas presentadas por la diputada de PASDyS y el diputado del PANAL sobre cáñamo en la primera y segunda etapa, que seguían sin ser discutidas (Nahle et al., 2016). Las otras dos fueron de diputados del PRD. La primera parte de una perspectiva de salud y hace referencia al caso Grace para proponer la importación de medicinas que

contengan extractos de cannabis para su uso terapéutico. La fundamentó con trabajos de la coalición de *tratamiento*, así como encuestas producidas por la propia Cámara de Diputados (F. Rubio, 2016). La segunda tenía el objetivo de reconocer las cualidades terapéuticas de la cannabis y fomentar la producción de suplementos alimenticios hechos a base de cannabis no psicoactivo (Zambrano & Hernández, 2016).

En cuanto al Senado, su presidente -el panista Roberto Gil- presentó la primera iniciativa de esta etapa que expedía una Ley General para el control de cannabis. Afirma que el enfoque punitivo ha fortalecido a las bandas criminales y afecta negativamente la salud, libertad personal y en general, los derechos fundamentales de las personas usuarias. Lo fundamenta con trabajos del CEDD, del PPD-CIDE, la *London School of Economics* y la *Comisión Global de Drogas*. La propuesta es partir de un enfoque de salud pública basado en el modelo uruguayo el cual crea una regulación estricta del mercado para producción, distribución y consumo de cannabis donde el mercado es controlado por el Estado. Además, despenaliza el autocultivo y permite las cooperativas de producción (Gil, 2016).

La iniciativa del Ejecutivo reconoce el debate alrededor del derecho a la salud, para reconocer el valor terapéutico de la cannabis. Propone permitir la siembra, cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y en general, todo acto relacionado con la cannabis con fines científicos y médicos. También propone no tipificar como delito la posesión para uso estrictamente personal (Peña Nieto, 2016).

La senadora independiente, elaboró su iniciativa junto al MCM para regular el uso personal, médico y científico de la cannabis. Parte de una perspectiva de salud pública y respeto a los derechos humanos que buscan quitar el carácter militar a la lucha contra la droga, respetar los derechos de los consumidores y la reducción del daño para atender el consumo problemático. También, proponen los clubes sociales de cannabis y señalan que no basta regular si no se hace con enfoque de derechos humanos, su propuesta va tendiente a modificar los cinco artículos declarados inconstitucionales para permitir las actividades relacionadas con el autocultivo (Tagle, 2016).

Por su parte, una senadora del PRI presentó una iniciativa a favor de la industria. Menciona los foros organizados por la SEGOB y las Audiencias Públicas del legislativo donde

participaron especialistas. El objetivo es reconocer el valor terapéutico de la cannabis y desarrollar la investigación con fines médicos. Para ello, propone crear el Centro de Investigación de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes (de la Torre, 2016).

Finalmente, el dictamen se elaboró en las comisiones de Salud, Justicia, Gobernación, Seguridad Pública y Derechos Humanos y Estudios Legislativos segunda del Senado de la República. Este se construyó a partir de la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó, la cual permite la investigación y la utilización de medicamentos elaborados a partir de cannabis. Sin embargo, no incorporó los artículos de la iniciativa con contenido penal relacionados con la modificación de la dosis máxima de cannabis destinada para su consumo personal. Además, modifican el artículo 245 para reclasificar el cáñamo.

En la discusión en el pleno del Senado los partidos mostraron unidad. Primero, el presidente de la comisión de salud -del PAN- reiteró que el dictamen no se refería a la marihuana sino a dos principios activos farmacológicamente puros. Por su parte, el presidente del Senado señaló que quedó un sabor de haber podido hacer más, pero este no era el fin de la discusión sino parte del proceso. Por su parte, otras dos senadoras y un senador señalaron que apoyarían el dictamen ya que reconocen el valor terapéutico de la cannabis. Por su parte, el PRI habló a favor de los usos medicinales y recordó el apoyo brindado por los pacientes y familiares integrantes de las organizaciones como *Por Grace*, AMEM y *Bienvenido a Holanda*. Consideraron que la reforma era un cambio de paradigma. Asimismo, una senadora del PVEM que votó a favor, señaló a la UNODC, al Instituto Nacional de Salud Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, la CONADIC, y el CIDE como parte de las organizaciones que ayudaron a definir su voto.

Por el otro lado, desde el PRD varios senadores tomaron la palabra y si bien reconocieron el avance, este fue minimizado ante el mandato de la SCJN y la propuesta original enviada por el Ejecutivo. Señalaron la presión de grupos de interés para aprobar únicamente lo concerniente al uso medicinal pese a la criminalización que viven las personas usuarias. Dos más mencionaron que la reforma no significaba un cambio de paradigma, ya que era muy pequeña para el tamaño del problema de violaciones a derechos humanos. Otro señaló que, aunque a favor, está consciente que en un futuro se tendrá que legislar el uso lúdico so pena de que la Corte los obligue.

Por su parte, la senadora independiente, que había presentado una iniciativa elaborada por el MCM reclamó la ausencia del aumento en la cantidad de portación que estaba en la propuesta original, lo cual fue acordado en los “pasillos” señalando como responsable al consejero de la presidencia. Finalmente, pese a que no se discutió la descriminalización del uso adulto, un senador del PT votó en contra ya que, si bien estuvo de acuerdo con la parte terapéutica, no así con el uso lúdico ya que esto no terminará con los cárteles.

La minuta aprobada pasó a las comisiones de Justicia y Salud de la Cámara de Diputados quienes, de igual forma, aprobaron en sus términos la minuta. En el Pleno, PRD, PANAL, Morena y PES votaron a favor. Agradecen la presencia tenacidad y esfuerzo coordinado de familiares de pacientes, así como de miembros de organizaciones de la sociedad civil, aunque reconocen que queda pendiente lo relacionado con el uso personal. De igual forma, el PVEM señaló la importancia que tendrá para las comunidades cultivadoras. También, el PRI votó a favor argumentando que van a diseñar políticas públicas para fomentar la elaboración de medicamentos. Por se parte, MC señaló que no puede darse el mensaje hacia expertos, activistas y pacientes de que la iniciativa quedó corta. Finalmente, el PAN votó a favor de la iniciativa al reconocer el valor terapéutico, pero mostró su preocupación sobre el cultivo de cáñamo y la posibilidad de que se vuelva difícil de controlar.

La reforma eliminó la prohibición para sembrar, cultivar, cosechar, elaborar, preparar, acondicionar, adquirir, poseer, comerciar, transportar en cualquier forma, suministrar, emplear, usar y consumir cannabis (artículo 237), también, facultó a la Secretaría de Salud para diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de la cannabis y sus derivados farmacológicos (artículo 235), además, podrá otorgar autorizaciones para importar estupefacientes, como el THC (artículo 290) (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, 2017).

En la situación legislativa las creencias que se defendieron fueron el derecho a la salud de los pacientes, el valor terapéutico de la cannabis y la intención de potenciar la industria por medio de la importación así como la investigación. Sin embargo, dejaron de lado el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la producción para uso personal y medicinal.

Situación Ejecutiva

En la situación ejecutiva, la COFEPRIS publicó los *Lineamientos en materia de control sanitario de la cannabis y derivados de la misma*, los cuales señalaban en sus artículos 1 y 2 que tenían el objetivo de establecer los criterios que la autoridad sanitaria utilizaría para la evaluación y dictamen de las solicitudes de autorizaciones respecto a la regulación en materia de control sanitario de la cannabis y sus derivados farmacológicos con fines médicos y científicos; así como los criterios sanitarios para la comercialización, exportación e importación de productos industriales. Si bien se permite el cultivo, solo con fines de investigación médica y científica. En el tema del cáñamo, las licencias para producir, comerciar e importar y exportar serán otorgadas por la COFEPRIS (*Lineamientos En Materia de Control Sanitario de La Cannabis y Derivados de La Misma*, 2018).

La reforma legislativa permitía todo acto relacionado con la cannabis con fines científicos y médicos (la siembra, cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo), sin embargo, los Lineamientos solo normaron la comercialización, exportación e importación, las cuales, en sí mismas responden exclusivamente a las exigencias de las empresas farmacéuticas, pero dejaron de lado las creencias de las y los pacientes y sus familiares, así como de los cultivadores y empresarios interesados en participar en otras partes de la cadena de producción, por ejemplo, las personas y comunidades cultivadoras.

3.3.4. La creencia de libertad se vuelve central, pero sin decisión

En la cuarta etapa nuevamente la discusión en las tres situaciones decisionales se desarrolla en torno a la narrativa de las coaliciones discursivas *a favor de una regulación integral* y la *empresarial*, así como las creencias de las coaliciones promotoras *Regulación por la paz* y MCM, aunque no con los resultados esperados. En la Judicial, las cuatro sentencias a favor del autoconsumo – que fueron precedidas y retoman los planteamientos de los *amicus curiae* presentados por el FAP-, provocaron, primero, la publicación de las tesis jurisprudenciales y dos años después, la declaratoria general de inconstitucionalidad; por su parte, también obligó a COFEPRIS a emitir una licencia para el cultivo comercial de cáñamo y declaró constitucional el delito de posesión simple. En la situación Legislativa se presentan veinte iniciativas, varias de las cuales retoman las creencias de las coaliciones *Regulación por la paz*

y empresarial, que difieren en el tipo de mercado regulado que se debe implementar. Sin embargo, ninguna consigue ser aprobada. Finalmente, en la situación Ejecutiva luego de cancelar los lineamientos cercanos a la coalición empresarial, el nuevo reglamento fue publicado dos años después como consecuencia de un fallo judicial, pero continúa sin publicar los lineamientos para expedir las autorizaciones para el uso adulto de cannabis.

Situación Judicial

En la situación Judicial durante el 2018 la SCJN resolvió otros cuatro amparos más. Los primeros dos en marzo y junio, para cada uno de los casos se presentaron tres *amicus curiae* elaborados por: la *London School of economics*, otro por MUCD, y el tercero de la *Comisión Global de Política de Drogas*, IDPC, y una amplia coalición de organizaciones nacionales internacionales. Si bien las sentencias siguieron los argumentos del primer amparo, a partir del tercer amparo se agregó a la sentencia la posibilidad de adquirir la semilla, argumento que había sido planeado por un ministro que votó en contra en 2015. Los últimos dos se concedieron en octubre al mismo tiempo. Por ello, en marzo de 2019 se publicaron las tesis jurisprudenciales y en 2021 la declaratoria general de inconstitucionalidad como consecuencia de la inacción del poder legislativo al mandato de modificar los artículos declarados inconstitucionales.

El *Amicus curiae* de la *London School of economics* fue presentado junto con el CEDD, el PPD-CIDE y la corporación *Acción Técnica Social*. De forma similar a lo argumentado en los primeros documentos de este tipo, su objetivo era informar a la SCJN del panorama actual al que la sociedad se enfrenta como consecuencia de una legislación absolutamente prohibitiva. Menciona que las penas desproporcionadas han aumentado la población carcelaria. En ese sentido y siguiendo el examen que la propia Corte hizo en el primer amparo, hacen un test de proporcionalidad para controlar el ejercicio del legislativo a fin de proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la salud. Asimismo, recuerdan el voto concurrente del ministro Cossío Díaz que señalaba que la sentencia debía ser incluso más amplía.

El segundo fue presentado por MUCD, el objetivo era proporcionar a la SCJN criterios jurídicos, como el antecedente de la sentencia de los integrantes de SMART, para reconocer los límites y alcances del derecho al libre desarrollo de la personalidad relacionados con el

autoconsumo de cannabis reconocidos en el derecho mexicano. Si bien reconocen que no es un derecho absoluto -sin límites-, como lo señaló en dicha sentencia, la prohibición administrativa absoluta es desproporcionada. De igual forma, retoman el voto concurrente del ministro Cossío Díaz para señalar la responsabilidad de la Corte en exhortar a todos los entes de gobierno involucrados.

El tercero fue presentado por IDPC junto con la *Comisión Global de Política de Drogas*. Su objetivo era poner a disposición de la SCJN toda la experiencia e información resultado del trabajo en política de drogas de una extensa red de organizaciones internacionales donde también hay algunas nacionales como CUPIHD, *Espolea* y *ReverdeSer*. En él, presentan los casos internacionales de políticas alternativas como la despenalización en Portugal, los clubes cannábicos de España y las *coffee shops* en Países Bajos.

La ponencia 1115/2017 la elaboró el ministro Pardo Rebolledo, quien había votado en contra la vez anterior. Revocó la sentencia del juez de distrito al concluir que este negó el amparo por considerar que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no puede orientar la política y que el Estado sí debe limitar el derecho. Sin embargo, el argumento del juez era contrario a la reforma de derechos humanos de 2011. Por su parte, la demanda de amparo impugnó además de la prohibición administrativa, la prohibición penal, pero este aspecto fue negado por el ministro (Pardo, 2018). En este sentido, el delito de posesión simple se mantiene. Por su parte, en la votación el ministro señaló que lo había elaborado con base en la sentencia previa, pero él no lo compartía y fue el único que votó en contra (Primera Sala, 2018b).

La ponencia para el caso 623/2017 la escribió el ministro Cossío, quien anteriormente había tenido un voto concurrente que señalaba que la primera sentencia era insuficiente al no exhortar a los diversos órganos del estado involucrados. De igual forma realiza un examen de proporcionalidad que estableció resultados similares al del caso SMART. Sin embargo, la autorización en este caso también permite la adquisición de las semillas, y será la COFEPRIS quien determine la modalidad y cantidad máxima, aunque sin la posibilidad de importar dado que ese artículo no fue impugnado (Cossío, 2018). El único voto en contra fue el del ministro Pardo Rebolledo (Primera Sala, 2018a).

En el caso del amparo 547/2018 los quejosos nuevamente solicitaron la adquisición de la semilla, pero también la importación. El proyecto de la ministra Piña Hernández discute el tema y concluye que los artículos impugnados no prohíben explícitamente la importación, como sí lo hace para la adquisición. Este punto sería materia de un proceso jurisprudencial que no se dio al no estar impugnados todos los artículos referentes a la importación (Primera Sala, 2018e). El último amparo fue el 548/2018 elaborado nuevamente por el ministro Zaldívar. Retoma la adquisición de la semilla como el primer eslabón de la cadena de autoconsumo, lo cual, no era parte de la primera sentencia, que él mismo redactó, pero sí de las sentencias de los demás ministros y ministra (Primera Sala, 2018f). Ambos fueron aprobados por cuatro votos a favor y uno en contra, el del ministro Pardo.

En 2019 se publicaron las ocho tesis jurisprudenciales, las cuales debían servir como norma para jueces y magistrados en materia de derecho al libre desarrollo de la personalidad. En ellas se establece que:

la prohibición para el autoconsumo de marihuana contenida en la LGS incide *prima facie* en el contenido de dicho derecho fundamental (tj. 3/2019 10a.); este derecho tiene una dimensión externa e interna (tj 4/2019 10a.); brinda protección a un área residual de la libertad que no se encuentra cubierta por las otras libertades públicas (tj. 5/2019 10a.); los derechos de terceros y el orden público constituyen límites externos del derecho al libre desarrollo de la personalidad (tj 6/2019 10a.); la prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana persigue finalidades constitucionalmente válidas (tj 7/2019 10a.); el derecho a la protección de la salud tiene dimensiones individuales y sociales (tj 8/2019 10a.); la prohibición absoluta del consumo no es una medida proporcional para proteger la salud y el orden público (tj 9/2019 10a.); y por ello, es inconstitucional la prohibición absoluta al consumo lúdico previsto en la LGS tj 10/2019 10a.)(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

A partir de su publicación los jueces tenían la obligación de conceder el amparo a quienes la autoridad sanitaria les hubiera negado su solicitud de autorización para autoconsumo de cannabis. Además, el legislativo debía modificar los artículos que impedían otorgar dichas autorizaciones, sin embargo, lo segundo no ocurrió. Por ello, en 2021 el pleno de la SCJN aprobó la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.

El proyecto fue elaborado por la ministra Piña Hernández. Reconoce que la reforma legislativa de 2017 reformó tres de los cinco artículos declarados inconstitucionales³⁵, pero la prohibición persiste en los artículos 235 último párrafo y 247 último párrafo de la LGS. La votación terminó ocho a tres³⁶. Con estos cambios la COFEPRIS tendrá que emitir los lineamientos para finalmente otorgar las autorizaciones para realizar las actividades propias del autoconsumo, sin tener que acudir al poder judicial. (*Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018*, 2021).

Por otra parte, en diciembre del 2021, la coalición *empresarial* consiguió que la SCJN concedió el amparo en revisión 355/2020 a una empresa que solicitó a la COFEPRIS licencia para llevar a cabo la siembra cosecha y comercialización de cannabis sativa (Cáñamo) con fines de procesamiento industrial y que contengan concentraciones menores al 1% de THC, el cual le fue negado por la autoridad sanitaria alegando que no está permitida la siembra con fines industriales, sino únicamente con fines médicos y de investigación. En la sentencia elaborada por la ministra Piña Hernández se concede el amparo ya que se reconoce la violación del derecho a la seguridad jurídica ya que, si bien se otorga el derecho a realizar la transformación y venta, se impide realizar las actividades que le permiten allegarse de la materia prima, el cultivo (Primera Sala, 2021).

Finalmente, y en sentido contrario de las decisiones anteriores que privilegiaron el derecho al libre desarrollo de la personalidad por sobre la creencia de seguridad, la narrativa prohibicionista de que el consumo es peligroso para la sociedad llevó a que en mayo de 2022 la SCJN concediera el amparo 585/2020 a una persona que fue detenida en posesión de marihuana en cantidades mayores a las señaladas en la tabla de orientación de dosis máxima, es decir, cinco gramos y sentenciada a tres años de prisión.

En el proyecto, el ministro Juan Luis González Alcántara se pregunta si ¿la inconstitucionalidad decretada del sistema de prohibición administrativa para expedir la autorización correspondiente para el autoconsumo, previsto en la LGS determina la inconstitucionalidad del delito de posesión simple, a la luz del derecho al libre desarrollo de

³⁵ Los artículos modificados fueron 237, 245, fracción I, e implícitamente el 248 de la Ley General de Salud.

³⁶ Votaron a favor los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

la personalidad? Si bien el ministro reconoce que la tabla de orientación de dosis máximas desconoce el consumo y las adicciones a la mayoría de sustancias que prevé la LGS, confirma la constitucionalidad del delito de posesión simple ya es un medio apto para proteger la salud pública, por la amenaza que representa para la salud física, emocional y moral de los niños, jóvenes y adultos que habitan el país (González Alcántara, 2022).

Situación Legislativa

En la situación Legislativa se presentaron veinte iniciativas entre 2017, posterior a la reforma medicinal y 2019 antes del primer dictamen de comisiones. Las creencias de la libertad individual a través del derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como la narrativa de la regulación del mercado fueron centrales en esta situación. En esta etapa la discusión se centró en la aprobación de una Ley General para el Control de la Cannabis, la cual regularía toda la cadena de producción. La confrontación entre las coaliciones se dio en torno a tres temas: primero, cuál sería la autoridad encargada del control sanitario. Segundo, quiénes deberían ser los principales beneficiados. Tercero, que fines debían ser regulados.

En el resto de la Legislatura LXIII, posterior a la reforma de cannabis medicinal- entre septiembre de 2017 y agosto de 2018 se presentaron seis iniciativas, todas reconocen las sentencias de Grace y SMART. Una de ellas, retoma la propuesta de una Ley General de Control del Cannabis para regular toda la cadena de producción bajo una empresa estatal, otra plantea una Ley General del Sistema Contra las Adicciones, así como el aumento de la cantidad de la dosis máxima, pero solo dos plantean el autocultivo como opción de abastecimiento.

La primera representa la narrativa de la coalición de *regulación integral*. Esta fue presentada por un diputado de MC, la cual, proponía considerar a las personas usuarias como sujetos de derechos. También, reconoce que la reforma medicinal se queda corta porque impide la siembra, cultivo o cosecha de mariguana. Por eso, su propuesta es expandir el no ejercicio de la acción penal para todos aquellos que realizan estas actividades con fines médicos, independientemente de si cuentan o no con autorización para hacerlo (Álvarez Maynez, 2017).

La segunda fue presentada por una diputada del PRI quien proponía la expedición de una Ley General del Sistema Contra las Adicciones. Su objetivo es definir las competencias,

atribuciones, así como establecer la concurrencia, entre los tres órdenes de gobierno desde un enfoque de salud pública y con apego a los derechos humanos. Es cercana a la coalición de *tratamiento*, señala los servicios que los CIJ y los CAPAs brindan y muestra datos del PPD-CIDE y MUCD. Como parte de la propuesta se incluye el aumento en la dosis personal (Sánchez, 2017).

La tercera también retoma las narrativas de la coalición discursiva a favor de la regulación integral, esta fue presentada por diputados del PVEM. Su finalidad es ya no criminalizar a los consumidores de éstas, poniendo énfasis en la reivindicación del derecho de los individuos a elegir de manera informada como quieren vivir. Su propuesta es permitir el cultivo doméstico de seis plantas (Sesma et al., 2017).

La cuarta y quinta iniciativa fueron presentadas por Senadores de Morena. Estas plantean leyes de cannabis que regulan toda la cadena de producción, sin embargo, identifiqué un cambio en el modelo de producción. La primera planteaba la Ley General de Control del Cannabis y sus Derivados que establecía una regulación integral del cannabis, con un mercado legalizado y controlado por una empresa estatal que incluye el uso para fines médicos, científicos, recreacionales e industriales. (Delgado, 2017). La otra planteaba la Ley Sobre la Cannabis y la Erradicación de la Violencia Provocada por su prohibición en los Estados Unidos Mexicanos, la cual crea el instituto regulador para el cannabis en México encargado de expedir licencias de producción, transformación y venta (Berlanga, 2018).

La sexta iniciativa la presentó una Senadora del PRD. La cual, plantea modificar la LGS de acuerdo a las disposiciones de la SCJN. Propone ubicar al THC en la lista IV del artículo 245 de la LGS y considerarla como una sustancia que tiene amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud; propone un nuevo programa contra los usos problemáticos y le atribuye la responsabilidad al Estado para la producción y venta de cannabis, también permite los clubes sociales (de la Peña, 2018).

Por su parte, en la Legislatura LXIV entre septiembre de 2018 y diciembre de 2019 los partidos Morena, PRD, MC, PRI, PVEM y PAN presentaron catorce iniciativas. Todas reconocen los fallos en el poder judicial (tanto medicinales como de autoconsumo) por lo que plantean cambios en los artículos de la LGS declarados inconstitucionales. Las iniciativas

pueden agruparse para constituir propuestas partidistas de regulación integral basado en sistemas de licencias a través de leyes generales.

Las iniciativas de un grupo de senadoras y senadores de MC retoman las creencias de la coalición *Regulación por la paz*, propusieron, primero, expedir la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis (Mercado et al., 2018). Posteriormente plantearon la eliminación de la necesidad de la autorización para autoconsumo (Delgadillo et al., 2018). Para argumentar sus propuestas mencionan datos del PPD-CIDE, el CEDD y la *Comisión Global de Política de Drogas* como la saturación del sistema penal y la necesidad de despenalización.

Las iniciativas presentadas por dos senadores del PRI, si bien consideran la creencia de regulación de mercados, parece más cercana a la coalición *empresarial* que a la propuesta de *Regulación por la paz*. Estas plantean primero cambios en la LGS y posteriormente la expedición de una ley general. Su propuesta es eliminar la prohibición absoluta del consumo recreativo de la cannabis, a través de permitir la siembra, cultivo y cosecha de cannabis para usos personales sin necesidad de autorización, además de ampliar la dosis personal y no considerarlo un delito (Osorio & Añorve, 2018). Posteriormente, uno de ellos propuso una Ley General de Control y comercialización del cannabis, además de reformas a la Ley Federal de Ferechos y la LIEPS. La autoridad responsable de expedir licencias y llevar a cabo el control sanitario es la Secretaría de Salud, además, propone impuestos y derechos a recaudar (Añorve, 2019).

En Morena se presentaron cinco iniciativas, donde la regulación del mercado se divide entre dos creencias de política, una que privilegia a la gran empresa y otra que busca integrar a las comunidades impactadas por la violencia prohibicionista. La primera iniciativa propone una Ley General, posteriormente, dos iniciativas más presentan propuestas de modificaciones a la LGS. Las últimas dos iniciativas integran tanto la Ley general de control de cannabis como las modificaciones a la LGS. El principal objetivo de los cambios es separar el cáñamo de la mariguana.

La primera iniciativa de senadores de Morena propuso la expedición de la Ley General para la Regulación y el Control de Cannabis. Plantea un modelo de regulación integral, a través del Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis y un sistema de licencias

para usos terapéutico, paliativo, farmacéutico, personal e industrial. Permite sembrar hasta veinte plantas y cooperativas cannábicas. También, propone una estrategia de reducción de riesgos e incorpora un transitorio para excarcelar presos por delitos contra la salud (Sánchez Cordero & Monreal, 2018). A este proyecto se sumaron senadores del PRD, PAN y PVEM.

Otros senadores de Morena presentaron dos iniciativas con el objetivo de realizar las modificaciones a la LGS de los artículos que la SCJN había declarado inconstitucionales y que no habían sido modificados por la reforma medicinal de 2017. Su propuesta era permitir a la COFEPRIS otorgar autorizaciones para realizar todos los actos relativos al autoconsumo. Una de ellas fue presentada por los presidentes de las Comisiones de Justicia y Salud, las cuales eran las dictaminadoras (Fernández, 2019a; Menchaca et al., 2019).

Otras dos iniciativas más fueron presentadas por senadores de Morena. Retoman la propuesta de Ley General para la Regulación, Control y Aprovechamiento del Cannabis, además de las modificaciones a la LGS ordenadas por la SCJN. Las principales diferencias entre las nuevas propuestas con la primera versión son, por un lado, la distinción que hace la nueva versión entre cannabis psicoactivo o marihuana y no psicoactivo o cáñamo (Narro, 2019). Por el otro, no crea un instituto, sino que faculta a la COFEPRIS para llevar el control sanitario, sugiere la edad de 25 años para consumir y crea el Fondo económico del cannabis para atender el consumo problemático, pero no considera la estrategia de reducción de riesgos (Novelo, 2019).

En el PRD dos senadores presentaron tres iniciativas, las cuales respondían a la creencia del mercado regulado desde la creencia política de las empresas. La primera iniciativa proponía cambios a la propuesta hecha por senadores de Morena de una Ley General de Regulación y Control del Cannabis. Las modificaciones van encaminadas a distinguir mejor entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo o cáñamo. Asimismo, incorpora la adquisición de la semilla (Mancera, 2019a). La segunda plantea cambios a la Constitución con el objetivo de facultar al Congreso para realizar estos cambios (Mancera, 2019b). La tercera buscaba fomentar el campo y la investigación a partir de excluir la cannabis de las sustancias prohibidas y considerar a los centros de investigación para decidir lo relacionado a la siembra, cultivo elaboración, preparación acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo (Fócil, 2019).

Por su parte, las últimas dos iniciativas también representaban las creencias de las empresas, en especial las interesadas en el mercado del cáñamo. La presentada por una senadora del PT propone expedir la Ley General para la Regulación del cáñamo industrial cosmético. Esta iniciativa busca promover la industria a través de diferenciar el cáñamo de la cannabis, además, le atribuye la facultad de emitir licencias a la Secretaría de Agricultura. Asimismo, presenta datos de consultoras empresariales para estimar el tamaño del mercado. Por otra parte, aunque propone no considerar delito la portación de dosis personales sí mantiene las penas por cultivar sin autorización y por consumir en vía pública (Pinedo, 2019). De manera similar, el PAN presentó una iniciativa para distinguir entre planta de marihuana y planta de cáñamo, y propone catalogar al cáñamo y al cannabidiol como no psicotrópicos a fin de facilitar su comercialización, exportación e importación (Paz, 2019).

El dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda y opinión de la Comisión de Seguridad Pública³⁷ del Senado de la República se aprobó en el pleno. Este representa las creencias de la coalición *Regulación por la paz y la empresarial*. El dictamen proponía como primer eje rector el respeto a los derechos humanos. También, crea el Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis, el cual deberá brindar asesoría, facilidad y acompañamiento a poblaciones históricamente vulnerables con el objetivo de acceder a los beneficios de programas, planes y mecanismos que permitan su crecimiento económico y desarrollo a partir de alguna actividad lícita relativa al uso de cannabis. Excluyen de la regulación el uso medicinal, paliativo, farmacéutico y cosmético. Permite el uso adulto a partir del autocultivo sin necesidad de autorización, además del cultivo asociado y el mercado regulado a partir de un sistema de licencias de cultivo, transformación, comercialización, exportación o importación e investigación. Solo las poblaciones vulnerables podrán tener más de un tipo de licencia. Asimismo, durante los cinco primeros años al menos el cuarenta por ciento de las licencias de cultivo deben ser para poblaciones vulnerables. Por su parte, en los cambios a la LGS señalan que la posesión superior a veintiocho gramos y menor a doscientos será sancionada administrativamente. La posesión de cannabis superior a doscientos gramos será sancionada penalmente.

³⁷ En la opinión de la Comisión de Seguridad Pública el gramaje debe variar atendiendo a que existen diversas especies de cannabis. y establecer lineamiento para servidores públicos que lleven a cabo los métodos de control del cannabis. Recomienda que los productos comestibles también se regulen como el uso adulto.

Posteriormente, en la Cámara de Diputados, las comisiones dictaminadoras fueron Justicia y salud. Estas recibieron comentarios de las comisiones de Derechos Humanos³⁸ y Hacienda³⁹. La nueva minuta fue aprobada, aunque con cambios, los cuales representan las creencias de la coalición *empresarial*. Primero, deja de regular los usos para regular los tipos de producción, en lugar de crear un órgano desconcentrado – el instituto Mexicano de Regulación del Cannabis- le dan estas facultades a uno ya existente, la CONADIC, además de trasladar la facultad para regular la producción del cáñamo a la SADER. También incorporaron el permiso para autocultivo, flexibilizan más el consumo en el espacio público y el delito de posesión simple sería sancionado a partir de cinco kilos, seiscientos gramos. Finalmente, se incorpora un nuevo tipo de licencia integral.

Esta propuesta fue aprobada en marzo de 2021, lo que llevó a que regresara al Senado de la República, ahí solo fue aprobada por dos de las tres comisiones, Justicia y Estudios Legislativos segunda, sin embargo, Salud no la votó y se agotó el tiempo estipulado por la SCJN. Desde entonces, esta no ha vuelto a ser discutida.

Situación ejecutiva

En la situación ejecutiva, no es clara la coalición que dominó la toma de decisión. La coalición discursiva *a favor de los usos medicinales de la cannabis*, principalmente los pacientes fueron quienes consiguieron el fallo que obligó a la publicación del reglamento, sin embargo, no están plasmadas sus principales reivindicaciones, pero tampoco benefició a las empresas ya que si bien se abrió el mercado medicinal, este excluyó al cultivo, limitándose principalmente a la importación.

El ejecutivo expidió el *Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos*. Este considera a más organismos públicos en la regulación y sigue privilegiando a las empresas antes que a las personas usuarias. Su objetivo es la regulación,

³⁸ La opinión de esta comisión presentó puntos de mejora para el dictamen como dejar de limitar el consumo con sanciones penales, no permitir la introducción de comestibles, no se consideran a las autoridades locales, no se observa una estrategia clara contra las adicciones, se excluye la protección al derecho a la salud al permitir el consumo desde los diez y ocho años, no hay tratamiento específico para observar las condiciones de trabajadores de campo que pueden ser explotados y se da un criterio neoliberal para que los industriales acaparen el mercado.

³⁹ Que valoró el impacto de la implementación en 974 millones 148mil pesos compensado por un impacto recaudatorio de 18 mil 705 millones 304 mil 395 pesos.

control, fomento y vigilancia sanitaria de la materia prima, derivados farmacológicos y medicamentos de la cannabis, con fines de producción, investigación, fabricación y médicos. Las autoridades responsables de la regulación son las Secretarías de Salud (a través de COFEPRIS), Agricultura (a través de SENASICA), Hacienda (a través del SAT) y Economía.

Sus principales características son: las farmacias deberán contar con un registro de pacientes. No se permite incluir cannabis en los remedios herbolarios; se permite importar materia prima, derivados farmacológicos y medicamentos, pero solo se puede exportar derivados farmacológicos y medicamentos (*Reglamento de La Ley General de Salud En Materia de Control Sanitario Para La Producción, Investigación y Uso Medicinal de La Cannabis y Sus Derivados Farmacológicos*, 2021).

3.4. Incidencia de las coaliciones en las redes de situaciones de acción adyacentes

Después de repasar las cuatro etapas de cambio, caracterizar a las coaliciones promotoras y discursivas que surgieron y reconocer la discusión entre las creencias y narrativas durante la conformación de las decisiones públicas, en este último apartado analizo las cuatro redes de situaciones de acción adyacentes. El objetivo es comprender cómo las coaliciones configuraron un ambiente propicio para que ciertos tipos de creencias -y no otras creencias rivales- guiaran la decisión y el cambio en las tres situaciones decisionales.

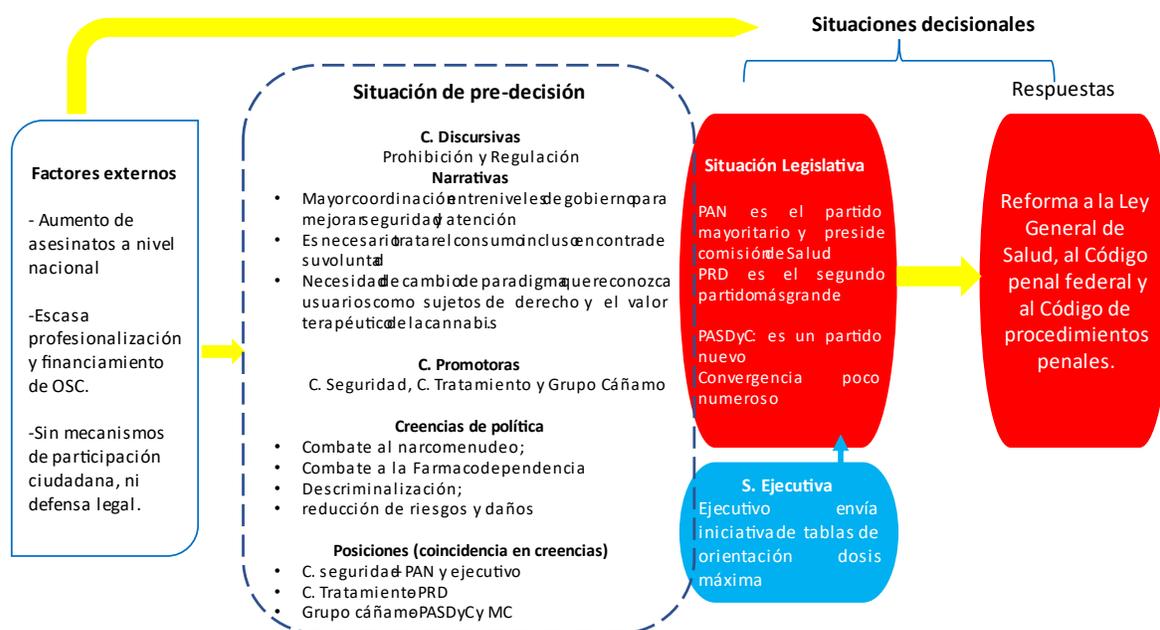
Cada red se compone de una situación de pre-decisión y de hasta tres situaciones de acción decisional, La situación de pre-decisión es el espacio donde las coaliciones discursivas y promotoras despliegan sus narrativas y creencias, las cuales definen su capacidad de incidencia. Por su parte, las situaciones decisionales pueden ser Judicial, Legislativa y Ejecutiva. Asimismo, para este caso considero tres factores externos, el nivel de violencia, condiciones de las organizaciones y mecanismos legales para incidir.

Encuentro que en la primera etapa, pese a la presencia de la coalición discursiva a favor de la regulación por medio de *grupo Cábamo*, solo toma una decisión la situación Legislativa, la cual es finalmente guiada por la coalición discursiva *prohibicionista* conformada por la coalición promotora de *tratamiento* y las dependencias de seguridad. En la segunda etapa, si bien las coaliciones promotoras de *tratamiento* y FAP activan la situación Legislativa, no consiguen configurar una decisión pública. La tercera etapa es la primera donde la coalición discursiva a favor del cannabis medicinal, conformada por el FAP MCM y

la *empresarial*, consigue que la situación Judicial, Legislativa y Ejecutiva tomen una decisión que cambia la política de cannabis principalmente en el mercado medicinal de cannabis y en menor medida en el desarrollo de la personalidad. Finalmente, en la cuarta etapa, aunque la coalición discursiva *a favor de una regulación integral* consigue nuevamente que se pronuncie la situación Judicial y la situación Ejecutiva, la Legislativa no consigue configurar una decisión pública, con lo que el cambio queda incompleto.

3.4.1. Primera red de situaciones acción adyacentes

Ilustración 4. Primera red de situaciones acción adyacentes (2006-2009)



Fuente: Elaboración propia.

La Ilustración 4. Primera red de situaciones acción adyacentes (2006-2009) está integrada por las situaciones decisionales Legislativa y Ejecutiva, aunque solo la primera consigue configurar una decisión, además de la situación de pre-decisión. Asimismo, se desarrolla en un contexto donde la violencia aumenta en el país, las organizaciones interesadas en la política de drogas están escasamente profesionalizadas y tienen escaso financiamiento. Además, no hay mecanismos formales para incidir en el cambio en la política si no es a través de los partidos políticos.

Están presentes dos coaliciones discursivas: *prohibicionista* y *a favor de la regulación integral*. Por ello, hay dos narrativas, la *prohibicionista* señala que la mejor coordinación entre los cuerpos de seguridad estatales y federales llevarán a un mejor trabajo en el combate al narcomenudeo, además de la necesidad de imponer medidas de tratamiento, inclusive en contra de la voluntad de la persona. Por su parte, la narrativa de la regulación integral es que es imperioso un cambio de paradigma donde se considere a la persona usuaria como sujeto de derechos y que se reconozca el valor terapéutico del cannabis.

Además, la coalición discursiva *prohibicionista* está conformada por integrantes de la coalición promotora de *tratamiento de adicciones* y las agencias de *seguridad*. Las creencias que respaldan son el combate al narcomenudeo y a la farmacodependencia. La segunda, conformada por integrantes de la coalición promotora, *Grupo Cáñamo* que promovía el cambio en la política de cannabis a través de creencias basadas en el derecho a la libertad de las personas usuarias y la reducción de daños ante el consumo.

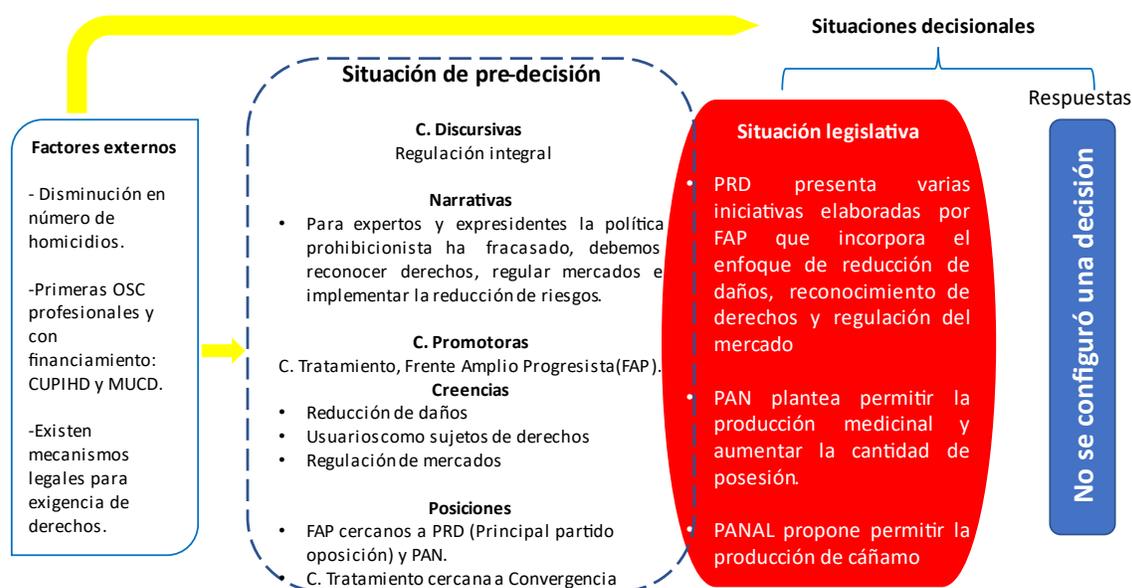
La coalición dominante es la *prohibicionista*, en función de que las coaliciones promotoras que la integran son cercanas a los actores decisionales más relevantes, lo que les permite influir en la construcción de la iniciativa, que finalmente sería aprobada. La decisión se construyó con dos propuestas, una por una parte el PAN y el Ejecutivo, que buscaban coordinar mejor a los tres niveles de gobierno en el combate al narcomenudeo. Este partido contaba con la bancada más numerosa, además, era el partido oficial que respaldaba la política del gobierno federal de combate al crimen organizado, asimismo, el presidente de la comisión dictaminadora -salud- pertenecía a este partido y era cercano a las posiciones de las organizaciones de tratamiento. La otra por iniciativa fue del PRD, el segundo partido con más legisladores, la cual proponía el combate a la farmacodependencia.

En cambio, la recién creada coalición promotora, *Grupo Cáñamo*, fue cercana a partidos igualmente nuevos y minoritarios con los que consiguió presentar tres iniciativas y realizar foros donde igualmente participaron miembros de la coalición prohibicionista. El PASDyC era la primera vez que conseguían curules, y *Convergencia* que incorporaba en sus estatutos el aspecto socialdemócrata y de libertades. Además, las legisladoras de ambos institutos políticos compartían una agenda feminista y de libertades.

La respuesta final refleja la cercanía de la coalición discursiva prohibicionista con la coalición interpartidista mayoritaria, por un lado, se aprueba una tabla de orientación de dosis máximas que, permitió involucrar a las policías locales en la tarea de perseguir el narcomenudeo. Por otra parte, las incorporaciones que se le hicieron a la parte de atención a las adicciones tenían el objetivo de combatir la farmacodependencia a través de campañas de información.

3.4.2. Segunda red de situaciones de acción adyacentes

Ilustración 5. Segunda Red de situaciones de acción adyacentes (2010 – 2014)



Fuente: Elaboración propia

La Ilustración 5. Segunda Red de situaciones de acción adyacentes (2010 – 2014) también se conforma de dos situaciones, la pre-decisional y la Legislativa, sin embargo, es la única donde no se configura ninguna decisión pública. Asimismo, el contexto de esta red es distinto al anterior, el número de homicidios muestra una tendencia a la baja, también, a la mitad de esta etapa se da un cambio legal en materia de derechos humanos que si bien no es propiciado por las organizaciones aquí estudiadas tuvo una gran repercusión ya que habilitó la posibilidad de emprender un litigio estratégico y comienza a operar la primera asociación enfocada en la política de drogas desde un enfoque alternativo basado en los derechos humanos.

Por su parte, esta etapa permitió el cambio en las creencias de algunas organizaciones como MUCD que se alejó de las posiciones de las dependencias de *seguridad* para volverse un activo importante de la coalición discursiva *a favor de la regulación integral* ya que es una organización consolidada financiera y técnicamente, además de tener relaciones con actores de los gobiernos panistas, que al inicio de la etapa eran mayoritarios. Este cambio ocurrió poco tiempo antes de que la otra organización consolidada, CUIHD pase a tener un perfil menos protagónico, aunque algunos de sus integrantes llegan a fortalecer un proyecto académico, el PPD-CIDE. Este grupo conformará el FAP que terminará de incidir en la siguiente red de situaciones de acción adyacentes.

Otra característica de esta red de situaciones es que en la situación de pre-decisión solo se encuentra una coalición discursiva, la de *regulación integral* que tenía una narrativa que partía de considerar el fracaso de la política prohibicionista, propone reconocer a las personas usuarias como sujetas de derechos, el valor terapéutico de la cannabis y la reducción de riesgos. Asimismo, estaban presentes dos coaliciones promotoras: la coalición de *tratamiento* y el *Frente Amplio Progresista* (FAP).

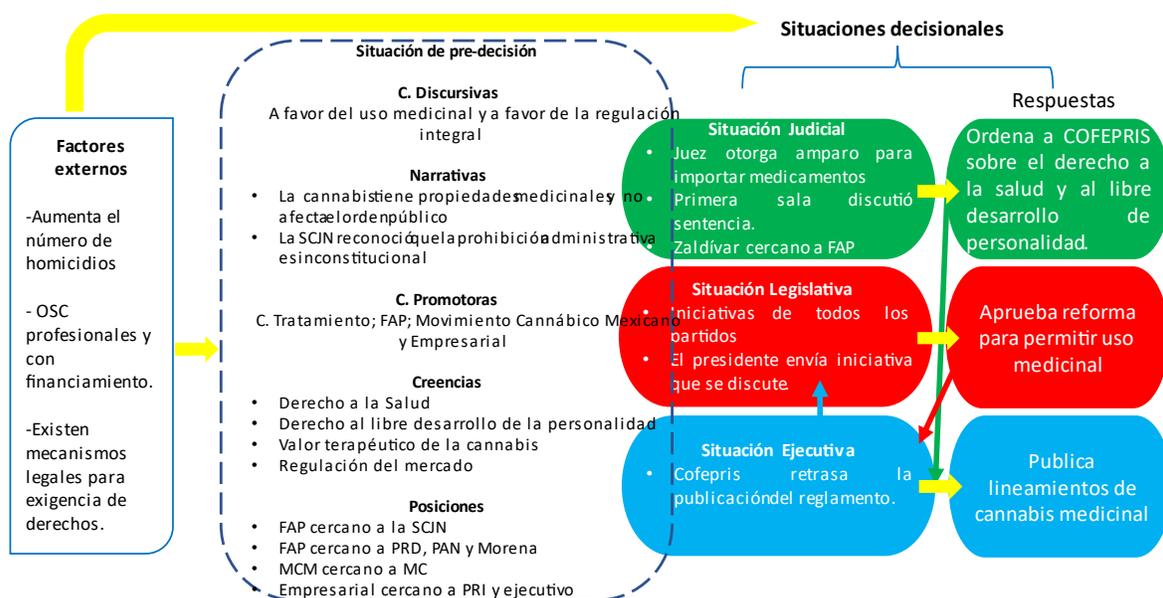
La coalición de *tratamiento*, a través de Convergencia consigue presentar una iniciativa que incorpora la reducción de daños. Por su parte, el FAP es cercano al principal partido de oposición en ambas cámaras, el PRD, sin embargo, no tiene capacidad de aprobar la iniciativa por sí solo. En el Senado también es cercano al PAN, con el cual, tampoco pueden aprobar una iniciativa. Finalmente, aunque no tengo registro de la existencia de empresas en esta etapa, la narrativa *empresarial* se cuela en una iniciativa del PANAL.

Pese a mejores condiciones en cuanto a las organizaciones que conforman las coaliciones, esta red de situaciones no consiguió que se configurara una decisión, esto puede deberse al hecho de que en esta ocasión la coalición prohibicionista, que es la dominante y cercana al partido mayoritario, PRI, no presentó ninguna iniciativa por lo que no hubo confrontación de creencias ni interés al bloque mayoritario dentro del legislativo sin el cual no puede aprobarse reforma alguna.

3.4.3. Tercera red de situaciones de acción adyacentes

La Ilustración 6. Tercera Red de situaciones de acción adyacente (2015 – 2017) es la primera que consigue que se activen y tomen decisiones en las tres situaciones decisionales. En cuanto a los factores externos, por un lado, los niveles de violencia empeoran lo que vuelve más necesario estrategias alternativas. También hay mecanismos legales para exigir el respeto a los derechos a la salud y al libre desarrollo de la personalidad. Por último, hay organizaciones profesionales con financiamiento y con capacidad técnica para generar las respuestas deseadas en situaciones altamente técnicas como la situación judicial.

Ilustración 6. Tercera Red de situaciones de acción adyacente (2015 – 2017)



Fuente: Elaboración propia. MCM significa Movimiento Cannábico Mexicano.

En la situación pre-decisional existen dos coaliciones discursivas, la que está a favor de los usos medicinales y la que está a favor de la regulación integral. La primera se vuelve central a partir de una narrativa que afirma que los derivados farmacológicos tienen diversas propiedades medicinales útiles para muchas enfermedades y no afectan el orden público. Por su parte, la segunda coalición plantea que la prohibición administrativa de la cannabis es inconstitucional al violar el derecho al libre desarrollo de la personalidad y por ello debe reformarse. Si bien estas narrativas no se oponen entre sí, solamente la primera se convierte en hegemónica en todas las situaciones decisionales, mientras que la segunda solo lo consigue

en la situación Judicial. También están presentes cuatro coaliciones promotoras que consiguen ser cercanas a actores de las tres situaciones decisionales.

En la situación Judicial la coalición promotora FAP, obtiene respuestas positivas, tanto en el tema del uso de derivados farmacológicos como en el del autoconsumo. El *Movimiento Cannábico Mexicano* respaldó las acciones del FAP. En la discusión entre ministros, dos creencias finalmente quedaron fuera. Estas respondían a la coalición *empresarial* y a la de *tratamiento*. En la primera, la discusión se dio sobre el tema de cómo se adquiriría la semilla. El otro tema fue la falta de exhortos a los organismos públicos que deberían impulsar una política pública con enfoque de salud pública.

Por su parte, en la situación Legislativa las cuatro coaliciones consiguen exponer sus creencias. El FAP colabora en la elaboración de iniciativas para PAN, PRD y Morena que buscaban permitir ambos temas resueltos en la situación Judicial, aunque con distintos grados de profundidad. En cuanto a la coalición promotora de *tratamiento* retoma la creencia de política de reducción de daños, especialmente como parte de las iniciativas que plantean leyes generales de cannabis. Por su parte, el *Movimiento Cannábico Mexicano* colabora con una senadora independiente con la que incluso presentan una iniciativa tendiente a promover el respeto a los derechos de la salud y del libre desarrollo de la personalidad e incorpora también el enfoque de reducción de daños.

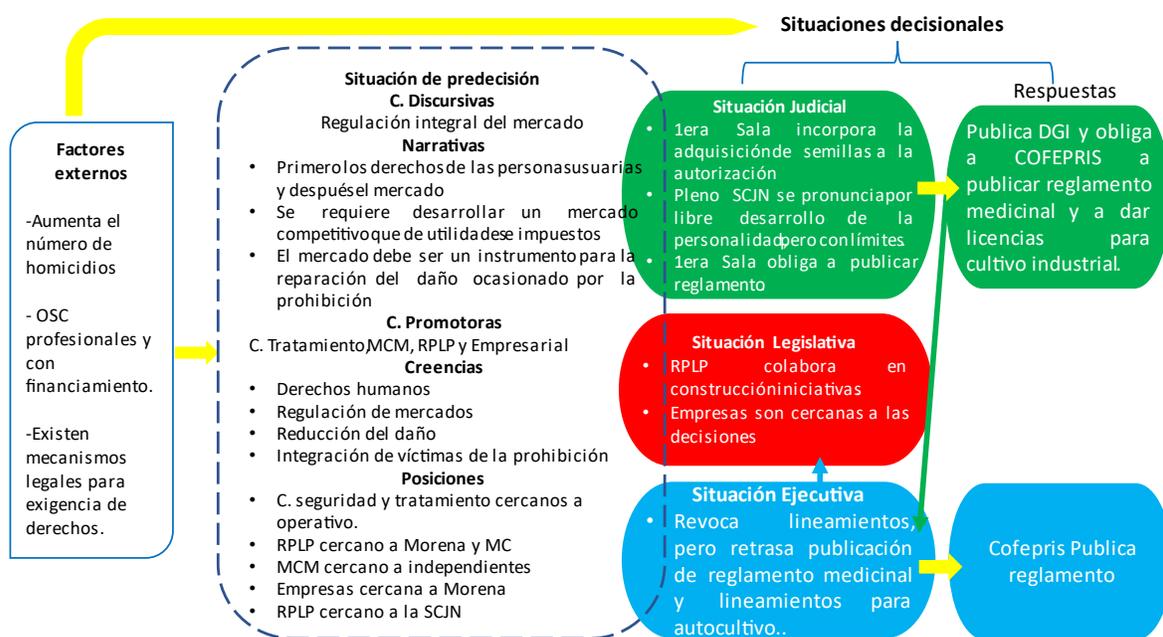
Finalmente, la coalición *empresarial* también consiguió presentar sus iniciativas, especialmente a través del PRI, las cuales tendían a permitir la importación de derivados farmacológicos y a promover la industria del cáñamo. De igual forma, aunque la iniciativa del ejecutivo incorporaba también elementos de reconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad, estos elementos finalmente no se discutieron por lo que también el dictamen y minuta respondieron a esta coalición.

De igual forma, la situación ejecutiva tuvo gran influencia de la coalición *empresarial* durante la elaboración de los lineamientos que se publicó de forma tardía. Por ello, el *Movimiento Cannábico Mexicano* presionó para que este se publicara en los tiempos que la ley decía, y que también reconociera el cultivo como forma de abastecimiento, sin embargo, esto no ocurrió. Los lineamientos se basaron en la importación de medicamentos.

3.4.4. Cuarta Red de situaciones de acción adyacentes

En la Ilustración 7. Cuarta Red de situaciones de acción adyacentes (2018 – 2022) los factores externos que presentan parecen propicios para el cambio. El número de homicidios continúa aumentando, aunque en menor nivel que en la primera y tercera red, lo que podría presionar para que se lleve a cabo un cambio, existen mecanismos legales para exigir los cambios, los cuales, además, son utilizados, y principalmente, las coaliciones tienen organizaciones profesionales y con recursos.

Ilustración 7. Cuarta Red de situaciones de acción adyacentes (2018 – 2022)



Fuente: Elaboración propia.

En la situación de pre-decisión, la coalición discursiva principal fue la que abogaba por la regulación integral del mercado. Al haber sido declarada inconstitucional la prohibición administrativa, la discusión se dio en torno al tipo de mercado que se debía implementar. Por su parte, si bien se activaron las tres situaciones de acción decisivas solamente la situación judicial y la ejecutiva generaron una decisión pública. Además, fue la situación judicial la que generó la decisión de la ejecutiva. Por su parte, la situación Legislativa, que también estaba obligada a responder, finalmente no realizó las modificaciones a las que estaban obligadas.

En esta etapa existen dos coaliciones discursivas, la de *regulación de mercado integral* que se conforma de dos coaliciones promotoras: *Regulación por la paz* y *Movimiento Cannábico Mexicano* y la coalición *empresarial*. Éstas parecen estorbarse en la situación Legislativa ya que aunque había una narrativa común por regular la cannabis, las dos primeras abogaban por el respeto de los derechos de las personas usuarias, así como un mercado basado en pequeños y medianos productores, mientras que la segunda estaba interesada en respaldar los intereses de la gran industria.

En la situación Judicial, la SCJN se pronunció por la inconstitucionalidad de la prohibición administrativa y terminó por eliminar los artículos de la LGS no sin antes también autorizar la adquisición de semillas. Además, gracias a las decisiones de esta situación la situación ejecutiva finalmente publicó el reglamento medicinal. Asimismo, es *Regulación por la paz* quien continúa aprovechando las herramientas legales para presionar a la SCJN. Hacia el final de la etapa, también la coalición empresarial aprovechará los mecanismos legales para conseguir que se autorice el cultivo con fines industriales. Sin embargo, esta situación mostrará sus límites al ignorar los reclamos de las coaliciones *Regulación por la paz* y MCM y declarar constitucional el delito de posesión simple.

Regulación por la paz, que sería heredera de los vínculos del FAP por primera vez es cercana a la mayoría legislativa, además consigue colaborar en la elaboración de iniciativas y dictámenes, aunque no son finalmente los que se votan. En tanto, el *Movimiento Cannábico Mexicano*, otra vez, solamente es cercano a legisladores sin partido quienes defienden sus argumentos, pero tienen escasa capacidad para incidir en iniciativas y menos en dictámenes. Por último, las coaliciones *empresariales* parecen también ser cercanas a la mayoría parlamentaria, en especial durante la construcción de dictámenes.

Por último, la situación ejecutiva publica finalmente un Reglamento que distribuye las actividades de control sanitario entre varias dependencias federales. Al mismo tiempo, es un reglamento que continúa siendo distante de la coalición a favor de la cannabis medicinal ya que continúa sin permitir el autocultivo para proveerse de materia prima, no permite remedios herbolarios.

Capítulo 4. Las coaliciones promotoras y discursivas en Colombia en la red de situaciones de acción adyacentes del cambio en la política de cannabis

En este capítulo analizo el papel que han tenido las organizaciones de sociedad civil, entendidas como coaliciones promotoras y discursivas en el proceso de cambio en Colombia del 2002 al 2023. Este periodo lo analizo en cuatro etapas, La primera entre 2002 y 2010, la segunda entre 2010 y 2018, la tercera de 2018 a 2022 y la última de 2022 a 2023. Durante el proceso, ha habido un vaivén en la centralidad de las narrativas y creencias, entre las de prohibición y las de regulación que han ido construyendo un marco normativo para una industria, primero medicinal, después industrial y actualmente de uso adulto.

Los principales hallazgos son la identificación de las coaliciones promotoras y discursivas que han participado en el proceso, cuatro de cada una, *Comunidad Cannábica Colombiana*, *Acciones Para el Cambio*, *de Tratamiento* y *de Seguridad* por un lado y *Víctimas de la prohibición*, *medicinal*, *empresarial* y *prohibicionista* por el otro. También el tránsito de la narrativa de que el consumo era junto con el mercado ilegal un riesgo tanto para la salud pública como para la seguridad, hacia una narrativa que concibe el consumo como un tema de salud pública y de derechos humanos y el mercado como una posibilidad para el desarrollo económico principalmente de las personas víctimas de la violencia prohibicionista.

Asimismo, las principales disputas entre coaliciones han sido por el porte y consumo de sustancias en el espacio público, así como las características del mercado regulado. En el primer caso, si bien ha habido todo un desarrollo jurisprudencial hasta el reconocimiento de la dosis de aprovisionamiento, últimamente también se han encontrado límites en los derechos de niñas, niños y adolescentes. En cuanto a las características del mercado este ha pasado de la sobre regulación y elaboración de derivados farmacológicos para distinguirse del mercado ilegal, a una regulación simple que permita la incorporación de pequeños y medianos cultivadores y la venta de la flor de cannabis como principal producto.

Este capítulo lo elaboré a partir de veintisiete entrevistas a activistas, integrantes de organizaciones, empresas y políticos, la lista completa puede ser consultada en los anexos, matriz 12. También revisé noventa y nueve documentos, entre leyes, proyectos de actos legislativos, proyectos de ley, sentencias, decretos y resoluciones.

El capítulo está estructurado en cuatro apartados, el primero hacer una reconstrucción del proceso dividido en las cuatro etapas señaladas anteriormente. El segundo apartado revisa las coaliciones promotoras y discursivas, el tercero la confrontación entre creencias en las decisiones públicas que se tomaron. Finalmente en el cuarto apartado presento las redes de situaciones de acciones adyacentes, así como sus características.

4.1. Cronología del cambio en la política de cannabis

La política de cannabis ha cambiado en lo que va del siglo. Si bien desde 1994 se permite la portación de hasta 20 gramos de cannabis y solo se sancionaba el cultivo de más de 20 plantas, la dosis mínima ha sido ratificada por las Altas Cortes, además, ha habido un desarrollo sobre la concepción de la dosis de aprovisionamiento, es decir, portar más de la dosis mínima siempre y cuando sea para fines personales. Asimismo, el autocultivo de hasta 20 plantas ha sido ratificado desde 2016 en la misma ley que sentó las bases para la industria de derivados medicinales. Finalmente, desde 2022 la ley permite la exportación de flor seca.

En este subcapítulo presento la cronología de este cambio en la política de cannabis en cuatro etapas. La primera (2002 a 2009) comienza con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe, quien en repetidas ocasiones buscó revertir la sentencia c-221 de la Corte Constitucional que despenalizó la dosis personal y termina con el acto legislativo 02 de 2009 que consigue momentáneamente este objetivo; la segunda etapa (2010 a 2017) inicia con la llegada de una nueva coalición gobernante a favor de cambiar la política de drogas y regular la cannabis para usos médicos, hasta la aprobación de una ley de cannabis medicinal; la tercera (2018-2022) trae el regreso al ejecutivo la intención de prohibir la portación y consumo en el espacio público, al mismo tiempo que desarrolla la regulación para la industria medicinal y las reglas para el mercado industrial. Finalmente, la cuarta etapa (2022 a 2023) comienza con la llegada de un gobierno que está a favor de regular el mercado de uso adulto de cannabis y la erradicación de cultivos ilícitos.

4.1.1. Primera etapa: La seguridad democrática de Álvaro Uribe

La primera etapa abarca un periodo de ocho años (2002-2010). El gobierno de Álvaro Uribe Vélez implementó la política de “Seguridad democrática” la cual, en el tema de drogas se basó en el combate al comercio de cannabis y otros estupefacientes, además, buscó directamente modificar la Constitución para prohibir el porte y consumo. Por otra parte, comienza la

construcción de una política para atender el consumo de sustancias de la mano de organizaciones de base comunitaria y las primeras organizaciones civiles de reducción de riesgos y daños. Asimismo, surgen incipientes manifestaciones de personas usuarias de cannabis que reivindican el consumo.

A escasos veinte días de haber iniciado el gobierno del presidente Uribe, la Corte Constitucional analizó la acción de inconstitucionalidad de los artículos 375, 376, 377, 378, 379, 380, 382 y 385 del Código Penal (ley 599) demandada por un ciudadano. Dichas normas tipifican una serie de comportamientos tendientes a la producción, comercialización y venta de estupefacientes. En este caso la Corte declaró exequibles todos los artículos (*Sentencia C-689/02*, 2002).

En 2003 Uribe propuso la ley 796, un referéndum donde, entre varias cosas, proponía modificar el artículo 16 constitucional, el cual establece el derecho al libre desarrollo de la personalidad. La propuesta señalaba que: “para promover y proteger el efectivo desarrollo de la personalidad, la ley castigará severamente la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas”. (ley 796, 2003) El referendo pasó por revisión constitucional a cargo de la Corte Constitucional. Durante el proceso de trámite judicial la Corte realizó audiencias públicas, en ellas, los puntos cuestionados a la pregunta fueron que “no guarda relación de conexidad con el contenido de la reforma política propuesta y es extraña al a naturaleza del acto al que adscribe” (*Sentencia C-551/03*, 2003). Sin embargo, la Corte Constitucional consideró inexecutable esta y otras preguntas por medio de la sentencia C-551 ya que la pregunta se incorporó posteriormente a la publicación de la propuesta de ley, lo que violó el principio de publicidad (*Sentencia C-551/03*, 2003).

Asimismo, el Gobierno promovió “entre 2005 y 2007 tres proyectos para modificar la Constitución, pues la decisión de la Corte Constitucional de 1994 le impedía hacerlo por vía Ley. El primero de estos proyectos insistía en la reforma al artículo 16 para incluir el porte y consumo personal de drogas como delito, los otros dos buscaban hacer dicha inclusión, pero en el texto del artículo 49 relativo al derecho a la salud.” (Muro, 2020)

Por otro lado, “desde 2008 la Corte Suprema comienza a absolver a personas por portar drogas en cantidades ligeramente superiores a los umbrales objetivos definidos por la ley 30 en el entendido en que la conducta no afecta significativamente el bien jurídico tutelado”

(Muro, 2020). Si bien la sentencia del Proceso No. 29183, 2008 no lo menciona, esto comenzaría a plantear un nuevo concepto, la dosis de aprovisionamiento.

Por otro lado, entrevistados que formaron parte del ministerio de salud durante el gobierno de Uribe consideran que el ministerio de salud “buscó atender el consumo como un tema de salud pública.” (entrevista 36) En el año 2007, el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con la Comisión Nacional de la Reducción de la Demanda de Drogas formuló la Política Nacional de Reducción del Consumo de Drogas. Esta política estaba “basada en conceptos de protección social, vulnerabilidad social, una política centrada en los derechos humanos, salud pública, que se empezó a gestar muy fuerte desde el año 2006, 2007” (entrevista 30). A este enfoque se le conoció como eje de mitigación “que era el mismo enfoque de reducción de riesgo y daño, pero en ese momento tanto las agencias de cooperación internacional como a nivel internacional no aceptaba la reducción de riesgo y daño porque era aceptar que la gente consumía.” (entrevista 51)

Esta construcción de la política tuvo dos reacciones, por un lado, el Ministerio de Salud trabajó con organizaciones de base comunitaria para la implementación de la política de tratamiento, además de con organizaciones como la recién conformada, *Acción Técnica Social* (ATS). Por el otro, los ministros del Interior y Justicia y Protección Social presentaron el proyecto de acto legislativo 285 de 2009 que reformaba el artículo 49 constitucional. “Esta nueva propuesta pretendía proteger el derecho a la salud del consumidor como la salud pública de la población amenazada por el consumo.” (Muro, 2020) El Acto legislativo 02 prohibió la portación y consumo de estupefacientes, “pero no estableció ninguna penalización, solo medidas administrativas, pues se aclara que se deben tomar medidas pedagógicas y terapéuticas con consentimiento de la persona implicada.” (Sarmiento, 2019)

En ese mismo año, la posición del gobierno de Colombia a favor de la prohibición de la portación y consumo escaló al escenario internacional. En la Asamblea de Naciones Unidas el presidente dijo “No hay coherencia entre la severidad frente a la producción y tráfico y la permisividad con el consumo.” (Uribe, 2009 citado por Zambrano et al., n.d.)

También en 2009 se llevan a cabo las primeras manifestaciones de personas usuarias que reivindican el consumo de cannabis. En mayo de ese año ocurre la primera marcha

mundial por la mariguana que se realiza en alguna ciudad de Colombia, Medellín⁴⁰, la cual no estuvo exenta de inconvenientes: uno de los afiches que promocionaban la marcha fue pegado en la casa de alguien que presentó una queja por lo que uno de los promotores de la marcha fue sancionado “por casi un millón de pesos de esa época. Un montón de plata, simplemente por poner un afiche en un espacio privado donde no se podía poner.” (entrevista 47)

Al finalizar la primera etapa, la portación de la dosis mínima nuevamente se encontraba prohibido, si bien esta vez con medidas administrativas pedagógicas, terapéuticas o profilácticas. Por otro lado, surgen las primeras organizaciones que brindan servicios de tratamiento y las primeras manifestaciones que reivindican el consumo de cannabis.

4.1.2. Segunda etapa: Juan Manuel Santos y la necesidad del cambio

La segunda etapa transcurre durante los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2017). Las Cortes ratifican el derecho a portar la dosis mínima y desarrollan el concepto de dosis de aprovisionamiento. En tanto, el Ejecutivo tomó una postura distinta sobre el tema de las drogas, la cual, en su primer periodo se reflejó en espacios internacionales y en el segundo, en su apertura a la cannabis medicinal, que inicia con el decreto de 2015. Por su parte, el legislativo aprueba una reforma que endurece las penas al tráfico de estupefacientes al tiempo que aprueba la ley 1566 sobre los servicios de salud para usuarios de sustancias. Además, durante esta etapa las nuevas organizaciones que promueven una reforma a la política de drogas conforman la coalición *Acciones Para el Cambio* desde la que construyen junto con el ejecutivo la posición del país para la UNGASS 2016. De igual forma, el movimiento de personas usuarias se expande a varias ciudades del país y genera alianzas con comunidades cultivadoras para influir en el proceso de paz.

4.1.2.1. Primer gobierno Santos

En 2011 la Corte Constitucional se pronunció sobre dos acciones de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 02 de 2009. El primero en razón de que la prohibición iba en contra del derecho al libre desarrollo de la personalidad. La Corte se declaró inhibida al considerar que los demandantes no consideraron la totalidad de la reforma que si bien impone una

⁴⁰ En 2007 ocurre el primer intento por realizar la Marcha por el día mundial por la liberación de la mariguana, en Medellín. Sin embargo, como comenta un activista de la Comunidad Cannábica Colombiana “solo llegaron 20 marihuaneros y 40 *tombos* (policía) entonces decidieron no hacer marcha porque iba a ser la marcha de los *tombos*.” (entrevista 47)

prohibición no es igual a penalizar (*Sentencia C-574/11*, 2011). La segunda acción fue por no realizar una consulta previa a las comunidades, las cuales consumen sustancias estupefacientes que podrían llevarlos a ser criminalizados, en este caso la Corte señaló que el consumo que ellas hacen no produce los efectos nocivos por lo que no serían afectadas por dicha modificación (*Sentencia C-882-11*, 2011).

En 2014 la Corte Suprema de Justicia (*Sentencia P 33409*, 2014; *SP15519-2014 Radicación 42617*, 2014) utilizó la noción de “dosis de aprovisionamiento” por la cual “estima que las cantidades de drogas superiores a las establecidas por la dosis personal, cuando están destinadas al consumo propio, no pueden ser penalizadas. También que la fiscalía no debe perseguir a los consumidores.” (Rivera, 2017)

En cuanto a las organizaciones de sociedad civil, “las investigaciones del *Colectivo de Estudios sobre Derecho y Drogas* (CEDD) empiezan a finales de 2010” (entrevista 27); también, aparece *Deliberar*, “una organización que existe desde 2011 pero en el 2017 empezamos a impulsar acciones de reducción de daños para usuarios de drogas.” (entrevista 26) Además, lo hace *Visomutop*, una organización fundada en el año 2012 que ha trabajado desde “las discusiones previas a la elaboración del punto cuatro del acuerdo de paz. Este punto de cuatro se construyó en los años de 2013, 2014.” (entrevista 25)

Por su parte, un integrante de la *Comunidad Cannábica Colombiana*, -quienes organizan la marcha del día mundial por la mariguana- menciona que “Para el 2012 vamos a encontrar como se suma Pereira, Manizales, Cali, un montón de ciudades que nos escriben directamente a nosotros, nos dicen cómo hacerla. Nosotros les mandamos el formato, solo cámbiele el día, el nombre, la hora y la ruta [...] y así logramos que muchas se manifestaran.” (entrevista 47).

De igual manera organizaciones como ATS⁴¹ comenzaron a involucrarse en “todo el tema de la reforma y ahí iniciamos las primeras marchas de la mariguana en Bogotá. En el año 2011 fue el plantón, digamos el primer plantón legal sobre mariguana, es decir, donde se pidió un permiso, se gestionó ante la institucionalidad. En el año 2012 hicimos la primera

⁴¹ Un nivel de cambio de política que varias personas entrevistadas mencionan al referirse a su activismo es el nivel local, esta investigación no pretende abordar esta arena de acción, lo que significa un pendiente y un vacío posteriormente.

marcha en Bogotá, en esa marcha logramos mover en esa época ocho, diez mil personas hacia la plaza de Bolívar” (entrevista 28). También en Bogotá se encuentra el Colectivo *Sí a la dosis personal*, quienes además de participar en la organización de la marcha, organizaron el primer campamento que hubo en el Parque Nacional, “fue muy importante porque fue el primero y fue una primera presencia.” (entrevista 40) Asimismo, durante 2012 “fue la Conferencia latinoamericana de política de drogas en Bogotá” (entrevistas 28 y 51) este evento propició la presencia de varias personas especialistas y promotores de la reforma a la política de drogas.

El proceso de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno nacional permitió al movimiento de personas usuarias y cultivadoras posicionarse como víctimas de la política prohibicionista durante las conversaciones. Como lo relata un activista de Manizales: “las FARC promovieron un foro con los cultivadores y productores de coca, amapola y mariguana, el cual fue financiado por la ONU y lo desarrolló la Universidad Nacional de Colombia [...] fue muy importante porque ahí nos pudimos encontrar por primera vez los usuarios y los cultivadores.” (entrevista 44)

En la arena internacional el gobierno de Santos se posicionó a favor de explorar nuevos enfoques en materia de política de drogas. “En 2011 el presidente afirmó que “un nuevo enfoque debe acabar con las ganancias y la violencia que genera el tráfico de droga”. [...] En 2012, en Cartagena, el presidente lideró el mandato de los jefes de Estado de la Organización de Estados Americanos para evaluar las políticas actuales y explorar nuevos enfoques, incluido la regulación de mercados.” (Rivera, 2017). Asimismo, en su participación ante la ONU, impulsó la resolución 67/13 junto con Guatemala y México para la realización de la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre Drogas de 2016 (en adelante UNGASS).

Para una exfuncionaria del Ministerio de Justicia durante el gobierno de Santos “en la época de la UNGASS las ONGs eran poquitas, pero estaban teniendo un desarrollo, primero mucha más conversación con el gobierno, que nunca habían tenido.” (entrevista 32) Entre ellas estaba *DeJusticia*, un integrante suyo menciona que “antes de que empezara la UNGASS se creó una plataforma de la sociedad civil colombiana a favor de la política de drogas y se metió unos comunicados, ese fue el primer esfuerzo por aglutinar a muchas organizaciones de sociedad civil.” (entrevista 27)

Sin embargo, en la arena nacional el gobierno Santos continuó la política de prohibición hacia la dosis personal y de tratamiento al consumo de drogas⁴². “la ley 1453 de 2011 reforzó la tendencia represiva, al aumentar las penas previstas en el código penal. Sin embargo, fue conjurada con suficiencia tanto por la Corte Constitucional como por la Corte Suprema de Justicia.” (Muro, 2020)

Además, expidió la Ley 1566 de 2012, que “incorporó por primera vez los servicios de atención a la dependencia de sustancias psicoactivas en el sistema de salud colombiano.”(Muro, 2020) Dicha reforma, en palabras de una consultora independiente que trabajó en el Ministerio de Salud en esos años, “permitía a los municipios y a los departamentos pagar con dinero de salud pública los dispositivos de base comunitaria, que en paralelo tuvieron un impulso enorme”, además, “entonces estaba muy en agenda, cuando fuimos a Canadá, yo fui a Canadá con ATS a formarnos en lo que eran las salas de consumo supervisado y luego en 2014 vino *Open Society* a mirar con qué organizaciones podrían trabajar.” (entrevista 30)

En 2014 avanzaron las negociaciones sobre el punto cuatro del acuerdo de paz, el cual se refiere a las drogas. Los activistas cannábicos “también estudiamos el proceso de paz, también hicimos aportes y estudiamos todo ese proceso, a tal punto que el número cuatro dice que en Colombia se deben legalizar las drogas, que las víctimas deben ser reparadas.” (entrevista 44) Sin embargo, para *Visomutop* “el punto cuatro sigue siendo de alguna manera conservador y prohibicionista, habla de una solución casi que total a las drogas ilícitas en Colombia.” (entrevista 25)

De igual forma en este año nuevas organizaciones se interesaron en el cambio en la política de drogas tal es el caso de *Corporación Humanas* “ese primer abordaje busca proponer alternativas penales para mujeres privadas de la libertad que habían delinquido por algunas de las conductas del narcotráfico, ahí empezamos a tener vínculo con WOLA [la *Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos*] y con *DeJusticia*.” (entrevista 34) Asimismo, Adrián Restrepo señala “Las valiosas experiencias locales del activismo cannábico dieron lugar a Encuentros Nacionales de Activistas Cannábicos. [...] El primer encuentro fue

⁴² Entrevistados señalan que “La guerra contra las drogas era como estar montado en una bicicleta estática porque pedaleas y no se avanza y por supuesto en los cuatro años” (entrevista 25)

en 2014 (Caldas), el segundo en 2015 (Tolima) y el tercero en 2016 (Medellín)” (Restrepo, 2020, p.152)

4.1.2.2. Segundo periodo Santos

En julio de 2014, el recién electo senador del Partido Liberal Juan Manuel Galán presentó un Proyecto de ley “Por medio del cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009”(Galán, 2014b) Éste permitiría la producción de cannabis medicinal. Para promover su iniciativa el legislador organizó y participó en diversos espacios como el “Foro Uso medicinal de la marihuana”, organizado por la Academia Nacional de Medicina (Academia Nacional de Medicina, 2014), el “Foro “uso medicinal de la marihuana: del mito a la evidencia” en el Senado (Mama coca, 2014), y el “Foro Marihuana medicinal, ¿Prejuicio u oportunidad?” organizado por *Fundación Buen Gobierno* y *Fundación Ideas para la Paz.*” (Parra, 2014) Esta discusión llevó a que en “diciembre de 2015 el Ministerio de Salud y Protección social de Colombia emitiera el Decreto 2467 que legalizó y sentó las bases para la producción de medicamentos basados en la planta de cannabis. (Góngora, 2019)

La discusión sobre la cannabis medicinal produjo el surgimiento de nuevos actores. Por un lado, las empresas interesadas en el nuevo mercado de cannabis medicinal, una representante de la *Asociación Colombiana de Industrias de Cannabis, Asocolcanna* -que agrupa a las principales empresas del país-, señala que en ese momento “estaba la postura de defender el extracto y la medicina de síntesis para el cannabis” (entrevista 31). Por el otro, las y los pacientes además de sus familiares, quienes consideran que “el país no trabaja con mariguana porque lamentablemente la industria le dio una visión de dinero, por ejemplo, me cuestiono siempre porque mi hija no tiene aceite de la EPS.” (entrevista 45)

El año 2016 fue un año clave para el cambio en la política de cannabis de Colombia. Primero, en abril se realizó la UNGASS 2016. Su preparación había sido un espacio donde organizaciones habían podido incidir en la posición que el gobierno nacional tomaría. “En esa discusión en Naciones Unidas el lenguaje empieza a cambiar con la declaración final de esa sesión hablando del uso indebido de drogas, ya no del uso de drogas en general. Lo más valioso es que se les da más peso a las obligaciones en materia de derechos humanos cuando de perseguir drogas se trate.” (entrevista 25). Sin embargo, como señala una exfuncionaria del Ministerio de Justicia de esa época “después de la UNGASS no pasó nada más. Fue tan

movido todo lo que pasó en UNGASS que todo el mundo como que descansó.” (entrevista 32)

Por su parte, en julio de ese año se aprobó la ley 1787 “por medio de la cual se reglamenta el acto legislativo 02 de 2009” donde el objetivo era “crear un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano” (*Ley 1787*, 2016). Esta ley incorporó medidas de inclusión para un sector de las víctimas de la violencia prohibicionista, los cultivadores ya que permitía realizar la sustitución de cultivos ilícitos con cannabis para uso medicinal.

La aprobación de la ley llevó a que finalmente, el gobierno nacional otorgara “la primera licencia para la fabricación de productos a base de marihuana a una multinacional canadiense. Por su parte, los medios de comunicación registraron la noticia del lanzamiento de la primera cooperativa de pequeños cultivadores y productores de cannabis. La cooperativa fue iniciativa de un grupo de cincuenta y dos pequeños cultivadores de cannabis de los municipios de Corinto, Caloto, Miranda, Toribío y Jambaló.” (Góngora, 2019)

En esta etapa las empresas no tuvieron una posición unificada sobre el mercado recién creado. Una abogada que asesora estas empresas señala que “por allá en 2016 yo representaba a *Cannalivio*, que es una empresa pionera en este tema, en esta época *Anandamida Gardens* consiguió el CBD y *Cannalivio* consiguió el THC, entonces otras empresas citaron en esa época a *Cannalivio* para reclamarle por qué estaban vendiendo cannabis y aquí ellos estaban empezando y no había normatividad.” (entrevista 31).

Por otra parte, finalmente, en octubre de ese año el gobierno colombiano firmó el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC. En este proceso también estuvieron presentes organizaciones como *Visomutop* quienes acompañaron “una cosa que se llamó Esfuerzo conjunto de sustitución de cultivos entre el gobierno nacional y las FARC. Nuestra labor consistía en acompañar a las comunidades como un tercer actor.” (entrevista 25)

Sin embargo, dentro de todos estos cambios en el discurso, en la política hacia la cannabis medicinal y hacia los cultivos ilícitos, se aprobó el “Código Nacional de Policía y Convivencia -Ley 1801 de 2016- por medio de las cuales se imponía una sanción de carácter administrativo al consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público bajo el objetivo de

proteger la tranquilidad y convivencia.” (Muro, 2020, p. 169) Como respuesta a esta ley, la *Comunidad Cannábica Colombiana* “hicimos una tutelatón y pusimos más de 200 tutelas.” (entrevista 47)

En 2017 se aprobaron diversos decretos que reglamentaron la ley de cannabis medicinal de 2016, primero los decretos 780 y 613 (*Decreto 780 Por Medio Del Cual Se Expide El Decreto Único Reglamentario Del Sector Salud y Protección Social*, 2016; *Decreto 613 de 2017*, 2017), posteriormente las resoluciones 0577, 0578 y 0579 del 8 de agosto (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017a; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017b; Ministerio Justicia y del Derecho, Ministerio Agricultura y Desarrollo rural, & ministerio Salud y Protección Social, 2017). La abogada empresarial comenta que “nos demoramos, o sea, radicamos en el 2017 y tuvimos las licencias en el 2019, o sea fueron dos años ahí empujando.” (entrevista 31)

Asimismo, y derivado de las reuniones de trabajo previas a la UNGASS, en 2017 surgió la *coalición Acciones Para el Cambio*. las organizaciones que integran la coalición son: *DeJusticia*⁴³, *Deliberar*⁴⁴ y *Elementa DDHH*⁴⁵ además de la ya mencionada *Visomutop*, *Corporación Humanas* y *ATS*, las cuales desde un inicio tuvieron cercanía con un integrante de la coalición de seguridad, el ministerio de Justicia, quien lleva parte de la política de drogas.

4.1.3. Tercera etapa: Iván Duque y la vuelta a la seguridad

La tercera etapa la circunscribo al gobierno del presidente Iván Duque Márquez (2018-2022). En esta etapa se interrumpe el diálogo sostenido con las organizaciones que participaron en la construcción de la posición de Colombia en el escenario internacional, así como con las que formaron parte de los diálogos de paz. La nueva *coalición Acciones para el Cambio* y los colectivos de personas usuarias se acercaron a legisladores para reformar la Constitución con el objetivo de permitir el uso recreativo de la cannabis, sin embargo, esta no pasó del primer debate legislativo. En tanto, las Cortes, además de volver a garantizar el derecho al porte de

⁴³ quienes buscaron “reenfocar toda la investigación que habíamos hecho con el CEDD sobre violación de los usuarios, sobre los derechos de personas que comenten algunos delitos menores de drogas y el uso desmedido de la respuesta punitiva por parte de los estados, todo eso lo intentamos llevar al marco del cannabis.” (entrevista 27)

⁴⁴ quienes desde 2017 “empezamos a impulsar acciones de reducción de daños para usuarios de drogas, y digamos que este ejercicio nos obligó de muchísimas maneras a entrar en contacto con todos los problemas que tenía la política de drogas actual.” (entrevista 26)

⁴⁵ a partir de este año “empezamos a notarnos más, como frente a la posibilidad de intervenir.” (entrevista 36)

la dosis mínima, discuten sobre el consumo en espacios públicos, los cuales nuevamente fueron prohibidos por decretos ejecutivos. Finalmente, las empresas dialogan con funcionarios públicos para desarrollar la industria medicinal de cannabis.

En 2018 se publicó el decreto 1844 que buscaba nuevamente reglamentar las controversias del Código Nacional de Policía y Convivencia (en adelante CNPC), (*Decreto 1844 de 2018*, 2018) el cual ordena la incautación y destrucción de la dosis personal por parte del personal de la policía cuando se porte y consuma en espacios públicos.

Sin embargo, como preludeo de lo que sucedería posteriormente, la Corte Constitucional analizó la acción de inconstitucionalidad (*Sentencia C-253-19*, 2019) interpuesta contra los artículos 33 y 140 del CNPC (ley 1801 de 2016) esto gracias a que, por un lado, “la *Comunidad Cannábica Colombiana* presentó más de doscientas tutelas, por el otro, el equipo del abogado Alejandro Matta, presentó otra” (entrevista 47). En ella, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones que prohibían el consumo de sustancias psicoactivas y bebidas alcohólicas en espacio público apelando al derecho al libre desarrollo de la personalidad.” (Castañeda, 2020)

Al poco tiempo, nuevamente el legislativo intentó establecer parámetros de vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad con la publicación de la ley 2000 del 2019 por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el código de la infancia y la adolescencia (*Ley 2000*, 2019).

Sin embargo, en este caso la Corte Suprema nuevamente dio muestras de que en este tema la portación de dosis, inclusive mayores a las establecidas en el Código Nacional de Estupefacientes como dosis personal, serían protegidas, siempre y cuando estas tuvieran como fin el consumo personal, además de hacer un llamado a las autoridades para que cambien la forma de perseguir el tráfico ilegal de drogas (*SP025-2019 Radicado No. 51204*, 2019).

Por su parte, durante esta etapa las empresas agrupadas en *Asocolcanna* fueron cercanas a las dependencias del Gobierno Nacional encargadas de regular el nuevo mercado, el cual pese a los nuevos reglamentos no era claro cómo operaba, por eso se reunieron con funcionarios del “Fondo Nacional de Estupefacientes, que en ese momento se encargaba de

hacer mucha investigación, mucha educación, para abrirles las puertas a los diferentes actores que querían aprender de cannabis medicinal. Con el INVIMA también me reuní un par de veces ocasionales para poder entender cuáles era las condiciones para poder entablar proyectos de investigación.” (entrevista 50)

Además de *Asocolcanna* surgieron otras organizaciones empresariales, una de ellas fue *Asocannacol*, “porque había una cantidad de empresas todas dispersas, pero allí se dijo, venga, tenemos que juntarnos.” (entrevista 44) Esta organización fue producto de las agrupaciones de activistas que tuvieron reuniones con las comunidades cultivadoras durante el proceso de paz de la etapa anterior. Pese a que el diálogo entre el gobierno y los colectivos de personas usuarias se terminó, esta agrupación considera que “siempre fuimos tenidos en cuenta por ellos para esos aportes, porque ellos valoraban el trabajo que habíamos hecho, inclusive, como le digo, de todas las asociaciones y federaciones y organizaciones que se crearon en Colombia, el trabajo que hicimos nosotros de impulsar la cadena productiva fue el que se tuvo en cuenta para digamos, organizar.” (entrevista 44)

En esta etapa, al trabajo de la *coalición Acciones Para el Cambio* se integraron otras organizaciones como *Deliberar*. Ésta considera que “el norte siempre ha sido el mismo, ha sido participar en los espacios o de la forma en que sea posible para promover la reforma de la política de drogas, desde cualquiera de los ejes, ya sea producción, tráfico o consumo.” (entrevista 26)

En cuanto al ejecutivo, como señala una integrante de la *Fundación Ideas para la paz*, el diálogo entre organizaciones y el gobierno nacional se terminó, “no hubo movimiento, nada, en asuntos internacionales, menos en relación con ONGs, ninguna.” (entrevista 32) Cerrado el diálogo con el ejecutivo, se buscó avanzar el tema de la cannabis para uso adulto desde el legislativo. Esto provocó que se creara “una coalición parlamentaria para la reforma para la política de drogas que fue un gran esfuerzo de varios congresistas por ponerse de acuerdo para tramitar proyectos de ley que reformaran la política de drogas.” (entrevista 27)

El 6 de agosto de 2019 los representantes Juan Carlos Losada y Juan Fernando Reyes Kuri presentaron el proyecto de acto legislativo número 172 que pretendía modificar el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia para regularizar el uso recreativo del cannabis (J. C. Losada & Reyes, 2019). Al ser una modificación a la Constitución este debía

pasar por ocho debates, el primero de estos se realizó el 24 de septiembre, sin embargo, no ocurrieron los demás por lo que el proyecto fue archivado.

En ese mismo año varios senadores, entre ellos Gustavo Bolívar, presentaron el proyecto de ley número 194 “por medio del cual se establece un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas.” (Bolívar, 2019) Un integrante de *Asoconacol* señaló que sobre este proyecto hicieron un estudio “allí les hicimos unos aportes, pero ese proyecto no pasó. Entonces teníamos un contacto con el senador [Bolívar], hicimos un foro con él. Allí quedamos en que íbamos a seguir organizando foros, encuentros, que íbamos a seguir hablando del tema.” (entrevista 44).

En tanto, la coalición *Acciones Para el Cambio* presentó el documento “Principios para una regulación responsable del uso adulto del cannabis en Colombia” “es un documento muy para Colombia, pero es donde intentamos justamente plantear esas cosas, es un documento que firmamos más de seis organizaciones pertenecientes a la coalición” (entrevista 27).

Finalmente, es hasta marzo de 2020 que “por primera vez los colombianos pudieron tener acceso a unos derivados de cannabis legales para la prescripción, no muchos lo podían tener en ese momento porque no, pues era prescripción privada, básicamente y estos productos son bastante costosos, entonces no podía tener la adopción masiva que podían haber llegado a tener.” (entrevista 50)

En abril de 2020 el Consejo de Estado analizó la demanda presentada por la legisladora Katherine Miranda y el ciudadano Andrés Felipe Yepes, con asesoría del Colectivo e Abogados José Alvear Restrepo⁴⁶ y DeJusticia el decreto 1844 que reglamentaba la parte de la ley 1801 que sancionaba el porte y consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos. Si bien, el Consejo desechó los argumentos esgrimidos por los demandantes, reconoció en que la sentencia C253 de 2019 la Corte Constitucional ya había declarado inexecutable los

⁴⁶ Este colectivo de abogados ha centrado su trabajo en política de drogas en frenar la erradicación forzosa de cultivos principalmente de hoja de coca para el cual se utiliza el herbicida glifosato, sin embargo, esta investigación no analiza las tomas de decisiones que sobre este tema se han presentado.

artículos que reglamentaba este decreto por lo que lo dejó sin validez (*Sentencia 11001032400020180038700 y 11001032400020180039900 (acumulados)*, 2020).

Por su parte, en julio de 2020 nuevamente los representantes Losada y Reyes Kuri presentan su propuesta de reforma al artículo 49 de la Constitución (J. Losada & Reyes, 2020). Este proyecto de nuevo pasó el primer debate, pero fue archivado durante la Plenaria de la Cámara. De igual forma, el proyecto de ley por medio del cual se establece un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto presentado por el senador Bolívar y otros fue vuelto a presentar (Bolívar Gustavo et al., 2020).

La coalición *Acciones Para el Cambio* respaldó al proceso legislativo durante el gobierno de Duque. “En el año 2021 tuvimos la oportunidad de acompañar junto con la Oficina de Washington para asuntos latinoamericanos WOLA una delegación de congresistas de Colombia que fue a Denver en Colorado para aprender de la experiencia de la regulación en ese estado de los EEUU, ver con la policía, con los jueces, también, con funcionarios de educación, de salud, de Colorado, cómo había evolucionado la regulación del cannabis.” (entrevista 25)

En tanto, en marzo de 2021, el senador del partido liberal Luis Fernando Velasco presentó una iniciativa que buscaba reformar la ley 1787 de 2015 para autorizar el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo. (Velasco, 2021)

De manera similar, los senadores del partido Centro Democrático John Jairo Bermúdez y Edward David Rodríguez presentaron el proyecto de Ley número 511 por el cual “se crea la Comisión Nacional de Regulación de Cannabis Medicinal, se modifica la Ley 1787 de 2016 y se dictan otras disposiciones.” (Bermúdez & Rodríguez, 2021) Sobre esta última iniciativa el Ministerio de Salud envió un concepto, en donde expresa “que el proyecto de ley presenta visos de inconstitucionalidad [...] es más, no se consideran convenientes las disposiciones propuestas en su contenido.” (Rodríguez, 2021) Lo que refleja la poca disposición del gobierno Duque por avanzar cualquier tema relacionado con la cannabis, incluso en aspectos medicinales.

Por su parte, por tercera vez, en julio de 2021 se presentó el proyecto de Acto legislativo encabezado por los representantes Losada y Reyes Kuri (J. Losada & Reyes, 2021).

Este proyecto nuevamente fue discutido y aprobado en primer debate y archivado al pasar a plenaria.

Sin embargo, que el gobierno no estuviera interesado en discutir los temas que a las organizaciones les interesan no es suficiente para que este diálogo no ocurra. Elementa DDHH integrante de la coalición *Acciones Para el Cambio* señala que “a principios del año [2022] participamos en un par de conversaciones con el ministerio de Salud, en temas de consumo, en el plan nacional de salud, que tiene un componente de consumo, llaman a sociedad civil, bueno, no llaman a sociedad civil, la sociedad civil exige estar en esas conversaciones porque tendría que estar en esas conversaciones y no se le convocó.” (entrevista 36)

Asimismo, el “estallido social” ocurrido en 2019 provocó que, a partir de entonces, “en Colombia la participación ciudadana tomó un carácter importante y la gente se volcó y se interesó más por las cosas públicas, ese fue un punto de quiebre.” (entrevista 35) Producto de este aumento de participación, en enero de 2021 un grupo de activistas cannábicos y funcionarios de la Secretaria de Salud de Bogotá comenzaron a reunirse cada martes para discutir la política de cannabis de la capital, pero con forme ha pasado el tiempo las conversaciones se han enfocado en participar en las discusiones sobre los proyectos de Actos Legislativos y leyes de cannabis.

El único tema que avanzó en materia de cannabis en el gobierno Duque fue el cáñamo. *Asocáñamo* señala que “este año (2022) salió una ley que se dedica exclusivamente a la producción, e inclusive lo excluye de la normatividad de uso medicinal industrial, esto nos da la oportunidad a los que tenemos licencia de producción de no psicoactivo a tener una más amplia variedad con el contenido de THC.” (entrevista 39) Para una médica, asesora de la industria señala que “cambiaron un poco más la regla del juego al punto que se considera que la exportación de la flor seca es una salida viable para la industria en este momento, cosa que no existía antes.” (entrevista 51)

Por último, la Corte Suprema ratificó su jurisprudencia sobre la ausencia de lesividad de la portación de cantidades mayores a la dosis personal cuando no se compruebe que existe una intención de venta a través de la sentencia SP3420-2022 Radicación 58076, 2022.

4.1.5. Cuarta etapa: Gustavo Petro y un nuevo paradigma

La cuarta etapa abarca el periodo de gobierno del actual presidente Gustavo Petro Urrego (2022-mayo de 2023). En ésta desde el inicio el Ejecutivo reconoció el fracaso de la política prohibicionista y nombró a alguien del equipo del legislador que presentó la propuesta de ley para regular el uso adulto como parte de la Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia. De igual forma, el Legislativo retomó las propuestas presentadas en la legislatura pasada para reformar el artículo 49 constitucional, así como para crear una ley para regular el uso adulto de cannabis, en el primer periodo de sesiones el proyecto de reforma constitucional ha sido aprobado en cuatro debates y en el segundo periodo otros dos más, faltando solamente dos más. Por otra parte, la Corte Constitucional matiza su posición entorno a la portación y consumo de estupefacientes en el espacio público cuando hay niñas, niños y adolescentes cerca. Finalmente, la coalición *Acciones Para el Cambio* ha participado en los espacios de discusión sobre las propuestas legislativas y para conformar el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la coalición *Acciones para el Cambio*, ésta publicó el 1 de septiembre de 2022 el “Memorando al Gobierno Nacional sobre la nueva política de drogas” donde celebran el “ánimo reformista que ha expresado el Gobierno en este sector” y enlista una serie de medidas que se deben tomar a corto, mediano y largo plazo para cambiar la orientación de la política de drogas que ha seguido hasta el momento el país. De igual forma, *Deliberar*, otra organización de dicha coalición menciona que a inicios de 2022 “hicimos un resumen de política pública que fue presentado al nuevo Congreso, los convocamos a un desayuno y les presentamos este resumen en el que analizábamos cuál era la situación actual de los cuatro pilares o los cuatro enfoques de la política pública de atención al consumo de drogas, y qué recomendaciones les dábamos sobre en qué se necesitaba avanzar con respecto a esta política de consumo de drogas.” (entrevista 25)

En cuanto al poder Legislativo, se han presentado tres proyectos de Actos Legislativos para modificar el artículo 49 Constitucional, el primero del representante Carlos Ardila, que incorpora el cobro de impuestos al proyecto presentado en la etapa anterior por los representantes Losada y Reyes Kuri, por su parte el del representante Juan Carlos Losada que es el que más ha avanzado -seis de ocho debates-. Estos dos proyectos que se han integrado

en uno solo. Finalmente, el representante Humberto De la Calle también presentó uno, aunque no ha sido considerado.

A días de que el nuevo gobierno tomara posesión el representante Carlos Ardila presentó el proyecto de Acto Legislativo 066 de 2022 “por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos.” (Ardila, 2022b) Nuevamente la propuesta es agregar un párrafo al artículo 49 para hacer una excepción a la prohibición de portar cannabis por parte de mayores de edad, además, mantiene la posibilidad de restringir y sancionar el porte y consumo en espacios públicos. Por su parte, las nuevas modificaciones permiten a los departamentos y municipios establecer impuestos los cuales deberán destinarse a salud, educación y agricultura. El proyecto de ponencia se presentó el 8 de septiembre y fue positivo, solo incorporó también a la unidad territorial “distrito”(Ardila, 2022a).

“El 4 de octubre de 2022, el Proyecto de Acto Legislativo fue debatido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y luego de una amplia discusión, fue aprobado con el apoyo de 31 representantes, de un total de 35.” El 13 del mismo mes, el representante Ardila presentó una ponencia positiva para la discusión de dicho proyecto en la plenaria (Ardila, 2022c).

Por su parte, el representante Losada presentó el Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2022 para modificar el artículo 49 para crear una excepción para la cannabis a la prohibición de la portación y consumo de estupefacientes sin fines médicos, además de desarrollar los servicios de atención que deberán recibir las personas usuarias (J. Losada, 2022).

Si bien, el informe sobre la ponencia elaborado por dos representantes de los partidos Conservador y Centro Democrático⁴⁷ fue negativo al considerar que “no es conveniente que deba aprobarse el consumo del cannabis de forma recreativa, por cuanto ello no contribuye al espíritu que tuvo en su momento el Acto Legislativo número 02 de 2009, en tanto, el uso recreativo del cannabis no contribuye a la rehabilitación y prevención del consumo de estas

⁴⁷ Juan Daniel Peñuela Calvache y Hernán Darío Cadavid Márquez.

sustancias”(Peñuela & Cadavid, 2022) el 7 y 14 de septiembre se discutió y aprobó en Comisión primera el proyecto.

Dicha propuesta hizo caso de las observaciones hechas en el informe de ponencia y de la propuesta del representante Ardila ya que incorporó modificaciones, principalmente, para que “las entidades del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores garanticen la aplicación de lo establecido en el artículo”, además, señala que “los tributos de cualquier naturaleza que la ley cree y cuyo hecho generador sea relativo al cultivo, procesamiento, distribución o venta del cannabis de uso adulto, deberán ser cedidas a los entes territoriales” (J. Losada et al., 2022).

Por su parte, el 13 de octubre dos organizaciones enviaron comentarios al proyecto de Losada. Una fue la enviada por la *Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía* (ASOFONDOS) donde sugiere especificar que cuando se menciona que las entidades del sistema integral de seguridad social garantizarán la aplicación se hace referencia a las de salud. En tanto *Elementa DDHH* argumentó que restringir el porte y consumo en entornos escolares, espacios públicos y zonas comunes no ha probado su efectividad y en cambio sí se han utilizado para que las autoridades de policía persigan a los ciudadanos y los intimiden. Además de ir en contravía de la sentencia de la Corte Constitucional c-253 de 2019. También se deben incorporar políticas de reducción de riesgos y daños y aclarar que los tratamientos para abordar el consumo problemático no pueden tener la abstinencia como un requisito (Montenegro, 2022).

El 11 de octubre se aprobó en segundo debate el texto definitivo de la plenaria de la cámara⁴⁸, en él se incorporaron los comentarios hechos por ASOFONDOS Y *Elementa DDHH*, así como nuevas restricciones al porte y consumo, explícitamente en establecimientos carcelarios y de rehabilitación; además, señalan las estrategias de reducción de riesgos y daños y la especificación del Sistema general de seguridad social en salud (J. Losada et al., 2022).

Por otra parte, el senador Gustavo Bolívar presentó el proyecto de ley número 108 de 2022 “por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con

⁴⁸ Pese a que el proyecto del representante Losada avanzaba, varios senadores encabezados por Humberto de la Calle (de la Calle et al., 2022) presentó el 27 de septiembre otro proyecto de acto legislativo con el objetivo de modificar el artículo 49 constitucional. Este es igual en contenido al de Losada.

el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana.” (Bolívar et al., 2022) A diferencia del PAL 02 de 2022 que retomó los intentos de la etapa anterior, este proyecto modifica varios aspectos de la propuesta presentada anteriormente.

En esta etapa el senador Bolívar se ha reunido con las organizaciones y colectivos de personas usuarias: “fue una gran convocatoria a nivel nacional de todos los aspectos que a mí me pareció excelente ejercicio, pero no sé si se hizo solo para cumplir o si surte el verdadero efecto que debería que es la participación de todos. Esta invitación fue hasta finales de julio, comenzando agosto, el proyecto de ley se presentó el día de la toma de posesión del congreso para poder tener las mayorías.” (entrevista 39)

Sobre la propuesta de Gustavo Bolívar la Alcaldía de Medellín presentó algunos comentarios: aclarar el rango de edad, si el CBD también podrá ser utilizado, señalar la prohibición de conducir vehículos bajo el efecto de la cannabis, utilizar las palabras en español “salas de consumo y venta” en lugar de “*Lounges y Coffe Shops*”, flexibilizar el tema de la promoción y publicidad, permitir el turismo cannábico y eliminar antecedentes penales (Jiménez, 2022).

Igualmente, el representante Alejandro Ocampo presentó el 25 de octubre el proyecto de Ley 246 de 2022, por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones. Este proyecto ha sido discutido con las comunidades cultivadoras del Cauca durante el Primer Congreso de Uso Adulto organizado por USACA (entrevista 44).

Por su parte, en cuanto al Poder Judicial, en septiembre de 2022 la Corte Suprema de Justicia volvió a fallar a favor de una persona que fue detenida con 996 gramos de cannabis (*SP3420-2022 Radicación 58076*, 2022). Sin embargo, en mayo de 2023, la Corte Constitucional declaró exequibles los artículos de la ley 2000 de 2019 que restringen el porte y consumo de estupefacientes en entornos que utilicen niñas, niños y adolescentes, con lo cual comienza a marcar los límites al consumo en el espacio público.

Finalmente, hasta el 10 de mayo de 2023 se han realizado dos debates de segunda vuelta en la Cámara de Representantes sobre el PAL 02 de 2022, pero todavía es necesario

dos debates más en el Senado de la República para que el cambio en el artículo 49 sea una realidad.

4.2. Organizaciones y coaliciones en torno al cambio de la política de cannabis

En este apartado caracterizo a las coaliciones promotoras y coaliciones discursivas que participaron durante el proceso de cambio en la política de cannabis en Colombia de 2002 a 2023. Identifico los colectivos y organizaciones que las conformaron, las características de su articulación, las creencias que impulsaron, las narrativas que utilizaron y su labor durante las situaciones de acción que cada coalición tuvo en las cuatro etapas.

4.2.1. Coaliciones promotoras

En el periodo de análisis se crearon cuatro coaliciones promotoras⁴⁹: *Comunidad Cannábica Colombiana*, coalición *Acciones Para el Cambio*, la coalición de *tratamiento* y la coalición de *seguridad*. Las primeras dos promovieron el cambio en la política de cannabis. La siguiente es una coalición que no se opuso frontalmente al cambio, pero desafió a las primeras en creencias políticas como el tipo de mercado y la atención a las personas usuarias. La cuarta coalición sí buscó impedir los cambios impulsados por las dos primeras. Los colectivos y organizaciones que integran cada coalición comparten creencias de política, pero existen diferencias en las creencias secundarias que las han llevado a rivalizar, aunque no ha impedido que trabajen más o menos coordinadamente en periodos que van más allá de una situación de acción.

4.2.1.1. Comunidad Cannábica Colombiana

La *Comunidad Cannábica Colombiana* surge en Medellín en 2009 con la primera marcha cannábica, aunque, con forme las marchas se van reproduciendo en otras ciudades del país esta denominación se amplía a una representación nacional. Asimismo, cobra mayor relevancia a partir de los tres Encuentros Nacionales de Activistas Cannábicos. Además, inciden en los procesos de discusión de la ley 1787 sobre cannabis medicinal y el proyecto de ley de uso adulto.

⁴⁹ Las coaliciones promotoras son aquellas donde las organizaciones comparten creencias de política comunes, además, muestran un nivel de coordinación alto durante periodos largos, incluso de más de una década. Para una explicación más amplia, pueden revisar el apartado 1.3.3. de este documento.

A diferencia de las demás coaliciones, ésta se conforma de colectivos de activistas cannábicos⁵⁰. Adrián Restrepo, investigador que ha estudiado la CCC, comenta que “Los activistas crean colectivos en sus respectivas ciudades, una forma de organización básica con capacidad de incidencia social y política, los cuales se consolidan y posicionan por medio de la participación en las actividades que desarrollan en espacios y escenarios públicos, entre ellos las redes sociales como Facebook.” (Restrepo, 2020, p. 146) En ese sentido, un integrante de la CCC analiza por qué organizarse en colectivos y no organizaciones formales:

somos colectivos de marihuaneros y marihuaneras de a pie, nosotros no tenemos representación legal de nada, nosotros no existimos en cámara de comercio, porque somos un sentimiento y somos un sentimiento que hacemos cosas ilegales, donde les demos datos de pronto van a llegar a nuestra casa y nos van a entrar a la cárcel. Somos un colectivo que no existe en papeles, no nos interesa. No creo que necesito un papel para dialogar con el Estado, cualquier ciudadano colombiano solo por tener cédula debería tener el derecho de dialogar con el Estado, punto final. (entrevista 47)

Sus creencias están relacionadas a la libertad individual de las personas que utilizan cannabis, además de “los referidos al cambio del enfoque prohibicionista para tratar el asunto de la producción, venta y consumo de lo que el régimen de la guerra contra las drogas denomina ilegales” (Restrepo, 2020, p.146).

Los tres Encuentros Nacionales de Activistas Cannábicos son fundamentales para la definición de la agenda de política que impulsarían: la adquisición legal de autoabastecimiento de la cannabis, el autocultivo y la Alianza Rural y Urbana. En cuanto al primer punto, la única forma que se puede proveer legalmente cannabis en el país es a partir del autocultivo, por ello, la consigna *legalícelo usted mismo* se transformó en la siguiente acción: “ponemos en una hojita de quince centímetros por cinco por un lado cosas para cultivar, cómo empezar a cultivar y por el otro lado, la ley. Yo creo que ese fue el punto de quiebre más grande que se pudo haber hecho en el país.” (entrevista 47)

En cuanto al tema rural, durante la ENAC de 2014, la CCC planteó el siguiente panorama: “La representación de los cultivadores de coca, marihuana y amapola denuncian los atropellos de las fuerzas armadas y la policía por esta razón surgen diferentes

⁵⁰ Existen algunas organizaciones de corte más empresarial que apoyan a la CCC, sin embargo, su papel no es protagónico en el desarrollo de la Comunidad, algunos ejemplos son Cannalivio y Caucannabis.

organizaciones sociales en defensa de los resguardos y campesinos que se niegan rotundamente a destruir sus cultivos máxime si se consideran sagrados.”(Restrepo, 2020, p.188) Ante ello, algunas propuestas que hicieron fueron:

Que las comunidades participen en la ley y la alianza con la CCC para crear recursos, fomentar el trabajo, tejido social y posicionamiento de las plantas medicinales. aprovechar la reforma de ley, redactar documentos exponiendo qué hay, qué se necesita y quién los va comercializar. Hacer economía directa con la comunidad. Ampliar las zonas de reserva campesina, ya que está limitada. El uso ancestral debe hacerse presente en todas las manifestaciones y publicaciones que se pueda. (Comunidad Cannábica Colombiana, 201, en Restrepo, 2020, p. 188)

Para referirse a su participación en la discusión de la Ley 1787 de 2016, Restrepo retoma una nota de *Vice* donde uno de sus integrantes señala a los legisladores con quienes se reunieron para discutir sus propuestas:

la CCC se ha sentado a conversar sobre la mata con el senador Jorge Robledo, y el representante a la Cámara Víctor Correa, ambos del Polo Democrático Alternativo. Con Claudia López, Angélica Lozano y Navarro Wolf del partido Alianza Verde, y cómo no, con Juan Manuel Galán, del Liberal, que es quien encabeza el proyecto de Ley del Cannabis Medicinal que superó el debate en el Senado de la República y ahora está en tránsito, a un debate de ser realidad, en la Cámara de representantes. (Kaplin, 2016, en Restrepo, 2020, p.181)

En tanto, durante la discusión del proyecto de ley de uso adulto han sido invitados a participar en reuniones, “pero parece que no nos escuchan. Hay cosas que se agregan, creo que el tema de que se analicen los casos de las personas que están encerradas por mariguana, no es que los saquen a todos de una, y que les den amnistías, sino que haya un estudio por un juez de competencia y si realmente la persona no estaba cometiendo ningún delito violento y demás, sino simplemente portando o hasta vendiendo, pues que lo saquen, *bacano*⁵¹.” (entrevista 47)

Sin embargo, una creencia de política que ha continuado siendo problemática es el consumo en el espacio público. El entrevistado de la CCC comenta sobre las multas por portar y consumir en espacio público: “me van poner una multa de un millón de pesos por estar aquí.

⁵¹ Bueno.

-Ah, sí, normal, es que es para que usted la compre y se la fumen en su casa. -Y vos, ¿dónde tomas licor? En la calle, en bares, en discotecas. -Ah, sí. -Y yo por qué me tengo que encerrar en mi puta casa. -Ah no, porque es que para no molestar a los que nos molesta el humo.” (entrevista 47)

Como respuesta a los artículos del Código Nacional de Policía y Convivencia que sancionaban el porte y consumo en el espacio público, la CCC presentó cientos de tutelas en contra. Un integrante suyo señala que: “nosotros hicimos un “tutelatón”, pero no fallaron ninguna demanda de nosotros, sino la de un grupo de abogados con una intención totalmente política.” (entrevista 47) Lo que refleja que, si bien la CCC tiene capacidad de movilizar a sus integrantes para presentar cientos de tutelas, no así para que sean consideradas por la Corte.

4.2.1.2. Coalición Acciones Para el Cambio

Esta es la primera coalición promotora conformada por organizaciones de sociedad civil. Las primeras ONGs interesadas en la reforma a la política de drogas, principalmente desde el tratamiento hacia personas usuarias, surgen a partir de 2009 y 2010. Comienzan a trabajar juntas entre 2014 y 2015 a raíz de la construcción de la posición país rumbo a la UNGASS de 2016. Las creencias que se vuelven parte de su agenda son la descriminalización de las personas usuarias por medio de la defensa de la dosis mínima, y de las cultivadoras a través de la erradicación de cultivos ilícitos principalmente de coca. En 2017 se conforma la Coalición *Acciones para el Cambio* para promover la política de regulación en las situaciones decisionales. Desde entonces han acompañado todo el proceso de regulación del uso adulto de cannabis en los gobiernos Duque y Petro.

Las organizaciones⁵² que conforman esta coalición son: *Acción Técnica Social, Corporación Humanas, DeJusticia, Deliberar, Elementa DDHH, FESCOL, Temblores ONG, Teméride y VisoMutoy*. Además, hay otras tres organizaciones que, aunque no son consideradas parte de la coalición, constantemente forman parte de muchas de sus actividades, el *Centro de Estudios Sobre Seguridad y Drogas* de la *Universidad de los Andes* (CESED), la

⁵² La mayoría de estas organizaciones se encuentran radicadas y hacen la mayor parte de su trabajo desde Bogotá. Para Elementa DDHH “es un tema de autocrítica, necesitamos diversificar y traer actores de fuera de Bogotá a esta conversación. Tenemos actores que también están trabajando en ciudades intermedias, pero, aun así, necesitamos diversificar esto porque seguimos hablando de la centralización del conocimiento, del poder, o de la incidencia o de la capacidad de incidencia.” (entrevista 36)

Fundación Ideas para la Paz (FIP) y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR).

Para *Elementa DDHH*, la coalición nace por “la necesidad de que la sociedad civil no se fragmentara y empezara a jalar cada quien para su lado, sino que pusieramos a nuestra disposición de forma organizada todo el conocimiento y la evidencia que se estaba generando y sobre todo, hacer un llamada también al sector público de los estamos revisando, los estamos mirando y estamos haciendo seguimiento a lo que están haciendo.” (entrevista 36)

Los orígenes de la coalición son los espacios internacionales que se abrieron con las discusiones sobre la UNGASS 2016. Un integrante de *DeJusticia* menciona que durante:

todo el proceso de la UNGASS 2016 la sociedad civil estuvo muy presente en escenarios internacionales. Antes de que empezara UNGASS se armó una plataforma de la sociedad civil Colombiana a favor de la política de drogas y se metió unos comunicados, ese fue el primer esfuerzo de aglutinar a muchas de las organizaciones de la sociedad civil que estamos promoviendo el cambio, pero después eso se fue sintetizando y surgió una cosa que se llama la coalición *Acciones Para el Cambio*. (entrevista 27)

Una integrante de la FIP y funcionaria del Ministerio de Justicia de esa época señala que eran pocas las organizaciones, con las cuales “nos encontrábamos en otros países, estaba la Comisión de Estupefacientes y allá nos encontrábamos a las ONGs colombianas.” (entrevista 32) Si bien el número limitado de organizaciones nacionales pudo deberse a la dificultad de desplazarse a otros países, la presencia de algunas organizaciones en redes regionales de activismo aminoró el impacto.

Una consultora independiente que participó en la redacción final de las recomendaciones de las organizaciones de sociedad civil regionales para la UNGASS 2016 menciona que la “construcción del informe fue liderado por *Intercambios Argentina* que es una organización de la sociedad civil muy reconocida, que de hecho es la que organiza la *Confedrogas*, [...] estaba la *RIOD*, la *Red Iberoamericana de organizaciones trabajando Drogas* y junto con *IDPC* se hizo todo el trabajo de convocar personas de cada uno de los países y de convocar a una reunión que tuvo lugar en Bogotá”. (entrevista 30)

En cuanto a su organización, *VisoMutop* señala que tienen “una coordinación que por ahora se ha rotado, algunas de las organizaciones lo asumen y coordinan un año” (entrevista 25). Por su parte, un integrante de *DeJusticia* menciona que “en un primer momento la ejerció la FESCOL, porque en ese año, o esos años FESCOL financiaba bastante ciertas acciones, entonces le quedaba más fácil intentar coordinarnos a todos. Ejecutar ciertos recursos siempre de un margen para coordinar. Después la FESCOL tuvo otros intereses y allí *Elementa* asumió una especie de coordinación que todavía tiene.” (entrevista 27)

El financiamiento es fundamental, puede excluirte de escenarios como las reuniones en Viena o propiciar la coordinación de actividades, principalmente con otras organizaciones que tienen financiadores en común, lo que puede facilitar el surgimiento de coaliciones promotoras. Uno de los principales financiadores de las organizaciones es la *Open Society Foundations*. Sobre ellos, un integrante del CESED menciona:

los asociados de *Open Society* en política de drogas en general somos aquellos que hemos recibido financiamiento para trabajar sobre estos temas, y dentro de esa asociación hay distintos tipos de nombres, pero no son nombres institucionales como tal, sino son nombres de presentación del grupo. Son movimientos entre academia y sociedad civil que nos encontramos en puntos similares y se generan publicaciones sobre cuál debe ser la directriz, pero cada grupo sigue trabajando en sus líneas y con sus objetivos específicos. (entrevista 33)

Sin embargo, la fuente de financiamiento genera inconvenientes para algunas organizaciones. *DeJusticia* lo explica así:

nosotros estamos en una incomodidad con el legislativo porque no podemos hacer lobby, tenemos una restricción porque nos financian algunas fundaciones estadounidense, y allá existe esa ley anti lobby o por lo menos si uno es lobista debe presentar un escrito etcétera. Todo eso lo hacemos a través de APC y es ahí donde es importante nuestra presencia porque hay un ganar-ganar, nosotros aportamos de pronto algunos argumentos y APC pueden incidir, opinar de los proyectos de ley, e incidir en los congresistas. (entrevista 27)

Por su parte, el diagnóstico común entre las organizaciones es: “que la lucha contra las drogas ha fracasado, que esa política tiene consecuencias muy graves sobre la población. Es uno de los motores que incrementa la violencia, que juega un papel importante en el conflicto armado, y que el consumo de psicoactivos es un tema individual, que cuando resulta problemático

debería ser atendido por el Estado, solo en ese momento, por su puesto, si hay voluntad de la persona que consume.” (entrevista 34) Por consiguiente, las creencias compartidas sobre la política de drogas son: “la fe en las alternativas de desarrollo, en los programas de salud pública, en la necesidad de trabajar inicialmente con programas de reducción de riesgo y daño [...] la regulación del mercado, de la regulación de estas economías.” (entrevista 34)

La estrategia de la coalición durante los gobiernos de Duque y Petro ha sido distinta. Entre 2018 y 2022 incidieron en el ejecutivo por medio de mecanismos legales como tutelas y peticiones, y en el legislativo por medio de conversaciones con legisladores de todos los partidos, sin embargo, no se concretó ninguna reforma. Durante la legislatura del gobierno Duque la coalición propició “que se creara la Alianza interpartidista de la reforma de la política de drogas y eso lo creamos, reunimos a los congresistas sensibles al tema.” (entrevista 28) Sin embargo, finalmente esta alianza no produjo ningún cambio a nivel parlamentario.

Con la llegada del gobierno Petro y el cambio en los equilibrios en el legislativo el tema de uso adulto se ha vuelto a retomar. Para las organizaciones hay dos cuestiones, por un lado, el interés por ser el legislador que capitaliza políticamente la reforma puede entorpecer más que ayudar: “ahora, todos quieren correr con la pelota primero y meter el gol primero y tener el nombre de ellos en el proyecto de ley, entonces la cosa está desmadrada.” (entrevista 29) Por el otro, la incertidumbre que existe sobre las políticas concretas del nuevo gobierno, como expresa un integrante del CESED: “tenemos muchas dudas sobre la claridad que se va llevar.” (entrevista 33)

La coalición vuelve a incidir en el ejecutivo a través del diálogo directo con funcionarios, algo que era común durante el gobierno de Santos, pero que con el de Duque se interrumpió. “Nosotros no hemos tenido contacto con los ministerios, pero sí, de nuevo, volvemos al tema que pasaba con el gobierno de Santos, tenemos acceso a ciertos niveles y creo que es importante porque muchas veces esos son los que toman las decisiones, las que las defienden con el ministro.” (entrevista 27) En este sentido, publicaron un memorando al inicio de la administración del presidente Petro donde plantean una serie de sugerencias. “Este memorando tuvo un impacto muy positivo en muchas personas que hacen parte de la discusión pública.” (entrevista 27) Además, integrantes de esta coalición han enviado cartas con comentarios al PAL 02 de 2022 mediante el cual se permitirá el uso adulto de cannabis.

4.2.1.3. Coalición de tratamiento

La coalición de *tratamiento* está presente durante todo el periodo de análisis, aunque tiene preminencia en la conformación de la política de drogas al inicio del periodo analizado, durante las dos primeras etapas. Comienza con la reacción tardía del gobierno nacional ante las organizaciones de base comunitaria que surgieron para atender el consumo y la ausencia de una política que brindara servicios de atención a este fenómeno. Las organizaciones de tratamiento que conforman la coalición están interesadas en comprender el consumo como un tema de salud pública, sin embargo, las diferencias en las creencias secundarias llevarán a disputas dentro de la coalición durante dos situaciones de acción, el acto legislativo 02 de 2009 y las reformas de 2011 y 2012 donde incorporan el tratamiento para personas usuarias y salud mental a la política de salud nacional.

La sentencia C-221 que reconoció la protección al consumo bajo el derecho al libre desarrollo de la personalidad tuvo consecuencias para la política de drogas. Para el CESED “esa condición de derecho desestimó los riesgos en salud y al mismo tiempo se crearon mayores riesgos para estas personas de desarrollar consumos problemáticos porque se construyó una forma de “encarcelamiento” sin ningún tipo de vigilancia.” (entrevista 33) Esto fue el surgimiento de varias organizaciones de tratamiento de base comunitaria sin ninguna regulación. Por su parte, un entrevistado que labora en el Ministerio de salud y que ha participado en la conformación de la política de tratamiento desde el gobierno de Uribe señala que “nuestra relación con estos proveedores de servicios sociales, allá en lo local, pues indiscutiblemente nos permitió acercarnos a la realidad del fenómeno del consumo.” (entrevista 37)

La creencia que articula a esta coalición es el consumo, el cual “debe ser abordado más por la salud pública que por el sector justicia, esta política considera que no es delito consumir drogas, y como no es un delito, no es justicia quien se tiene que ocupar del tema, sino que tiene que ser el sector salud.” (entrevista 37) Esta creencia de política que concibe el consumo problemático como un tema de salud pública genera disputas a nivel de creencias secundarias a su interior, pero permite generar alianzas con otras coaliciones para impulsar creencias secundarias como son las estrategias de reducción de riesgos y daños.

Los Ministerios de Salud y Educación que forman parte del Consejo Nacional de Estupefacientes⁵³ hacen de este, un espacio de disputa con otros Ministerios por las directrices de la política hacia las drogas. “Nuestra participación ahí tiene que ver con el tema de consumo fundamentalmente, el sector salud y el sector educación que somos como la base de la política social, muy bueno por nuestros resultados, nos movemos en esta instancia más desde el tema de consumo, entonces, fijate que este Consejo es una pugna permanente con otros componentes.” (entrevista 37)

Otra confrontación es desde la libertad individual. “En la política de salud mental había mucho choque en términos de, -ah, pero de delincuentes nos pasan a enfermos mentales, un poco esa era como la lectura, como el imaginario que se construía alrededor, entonces había muchas trabas, mucho rechazo.” (entrevista 37) Para las organizaciones con un enfoque de reducción de riesgos y daños “en esta libertad tenemos derecho a cuando tomamos decisiones equivocadas que se nos preste la atención y la ayuda necesaria, que es un poco también entender la libertad.” (entrevista 26)

La confrontación ha producido cambios en la política pública. Una consultora que trabajó en esos años en el Ministerio de Salud señala que “Hemos sido un país que ha venido trabajando eso desde hace mucho. Antes era una cosa mucho más de este modelo de dispositivos comunitarios, hoy en día están tanto el modelo de dispositivos comunitarios como el modelo de reducción de daños.” (entrevista 30) Estas dos visiones sobre el tratamiento al consumo han generado disputas al interior de la coalición. Las Organizaciones que se especializan en brindar servicios sobre reducción de riesgos y daños como ATS expresan que, para algunos grupos de tratamiento basados en el internamiento, “claramente somos una competencia para ellos y ni siquiera es que seamos competencia porque nosotros no nos quedamos con el dinero, sino que la gente ya sabe que no todo consumo se tramita con un internamiento.” (entrevista 28)

⁵³ El Consejo Nacional de Estupefacientes estará adscrito al Ministerio de Justicia. Estará compuesto por los ministros de Justicia, que lo presidirá, de Defensa Nacional, de Educación, de Salud Pública y de Relaciones Exteriores, además del director nacional de estupefacientes, el Procurador General de la Nación, el director del Departamento Administrativo de Seguridad, el director general de la Policía Nacional y el Fiscal General de la Nación. Sus funciones son formular las políticas, los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. (artículos 89, 90 y 91 de la Ley 30, 1986)

Sumado a ello, en *Deliberar* consideran que la política de mitigación o riesgos y daños “solo existe en el papel pero que no existe claramente en la realidad, solamente unas pocas organizaciones y muy focalizadas en ciertos lugares donde hay específicamente problemas de consumo trabajan, entonces no es que haya una política nacional.” (entrevista 26)

Por su parte, la regulación de la cannabis no ha sido un tema central para esta coalición, pero para las visiones conservadoras:

el planteamiento básico que tiene es que la regulación no sirve para nada. No sirve para el tabaco, no sirve para el alcohol y no va a servir para la mariguana, porque la gente se sigue muriendo por consumir tabaco, y se sigue muriendo por consumir alcohol y la discusión que se ha planteado es: -bueno, pero sí ha disminuido el impacto del consumo de tabaco. -Pero no lo suficiente. Dentro del gremio médico está esa posición es generalmente bien importante. (entrevista 33)

Por su parte, las organizaciones que consideran el consumo desde un enfoque de reducción de riesgos y daños, como ATS, *Deliberar*, *Corporación Teméride* o el CESED, se han articulado desde la coalición de *Acciones Para el Cambio*, para impulsar la reforma a la política de drogas desde el respeto a los derechos humanos.

4.2.1.4. Coalición de Seguridad

La coalición de seguridad se encuentra presente en todas las etapas, aunque su preminencia en la definición de la política de drogas es mayor en las tres primeras etapas y solo hasta la cuarta parece disminuir su influencia. Está integrada por entes de la administración pública nacional encargados de la seguridad, defensa e impartición de justicia. La creencia que defienden es que el consumo de estupefacientes como la cannabis pone en peligro la seguridad pública. Su participación la identifico en la presentación y argumentación de legislaciones que buscan restringir de diversas maneras el porte y consumo de estupefacientes en el espacio público y defendiendo ante el poder judicial la constitucionalidad de dichas propuestas y las sentencias de primera y segunda instancia contra personas detenidas por portar cantidades mayores a la dosis personal establecida en el Estatuto Nacional de Estupefacientes.

Esta coalición, a diferencia de las anteriores que se integran en mayor o menor medida por organizaciones de sociedad civil, universidades, empresas o colectivos ciudadanos, se conforma principalmente por entes de la administración pública nacional como los ministerios

encargados del tema de defensa y seguridad -Ministerios del Interior, Defensa y Justicia- y órganos de impartición de justicia como la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación. También, aunque en menor medida algunas organizaciones como la *Asociación Colombiana de Ciudades Capitales* y las Universidades de Ibagué y de la Sabana.

Estas organizaciones trabajan de manera coordinada desde la primera etapa con el objetivo de restringir lo más posible el porte y consumo de cannabis y otros estupefacientes. Primero a través de la presentación de los Proyectos de actos legislativos de 2006 (Holguín Sardí, 2006), 2007 (Camara et al., n.d.) y 2009 (*Informe de Ponencia Para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo Número 285 de 2009 Cámara*, 2009) por parte de los propios ministros del Interior y Justicia, para prohibir la dosis personal, aunque finalmente solo pudieron establecer medidas pedagógicas, terapéuticas y profilácticas, las cuales requerirán el consentimiento informado de la persona usuaria. De igual manera estos organismos públicos impulsaron el endurecimiento de penas contra el narcotráfico en el Código Penal (*Ley 1453*, 2011); y las sanciones al porte y consumo en espacios públicos en el Código Nacional de Policía y Convivencia (*Ley 1801*, 2016). Así mismo ocurrió con el Decreto que reglamentó dichas sanciones (*Decreto 1844 de 2018*, 2018).

Por su parte, también han defendido dichas reformas ante la Corte Constitucional, argumentando que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto, ni puede limitar la capacidad punitiva del Estado para impedir comportamientos que pongan en peligro el orden social o económico; que han buscado garantizar que no se excedan los límites establecidos a los dosis personal; que existe el deber constitucional que tienen todas las personas de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad; que la dignidad humana se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción; que con este acto se busca proteger a la niñez de la exposición de sustancias psicoactivas y busca evitar el fenómeno criminal conocido como microtráfico desarrollado bajo la excusa del porte para consumo personal; se busca custodiar la seguridad, tranquilidad, el ambiente y la salud pública (*Sentencia 11001032400020180038700 y 11001032400020180039900 (acumulados)*, 2020; *Sentencia C-253-19*, 2019; *Sentencia C-574/11*, 2011; *Sentencia C-882-11*, 2011; *Sentencia C-491/12*, 2012).

De igual forma argumentaron contra la absolución de personas detenidas por llevar consigo cantidades mayores a las de la dosis personal establecida en el Código Nacional de Estupefacientes al considerar que el tipo penal protege bienes jurídicos de carácter colectivo como lo es la salud pública, el orden económico y social, entre otros intereses; además, la condición de adicto no los exonera de la responsabilidad penal; y la tenencia de la sustancia por sí misma representa una amenaza concreta para la salud pública y puede ser utilizada para comercializarse o distribuirse de cualquier manera (*Proceso No. 29183*, 2008; *Sentencia P 35978*, 2011).

4.2.2. Coaliciones Discursivas

En esta sección presento las cuatro coaliciones discursivas: *víctimas de la prohibición*, *cannabis medicinal*, *empresariales* y *prohibicionista*. Estas se articulan a partir de narrativas comunes sobre eventos específicos del proceso de cambio, pero la diferencia entre creencias políticas hace que no trabajen coordinadamente e incluso, existen rivalidades entre ellas que se expresan abiertamente.

4.2.2.1. Coalición discursiva de víctimas de la prohibición

Esta coalición está conformada por los distintos sectores que han sido víctimas de la política prohibicionista. Por un lado, están las personas usuarias representadas por la coalición de colectivos referenciada en el apartado anterior, la *Comunidad Cannábica Colombiana*, así como otros colectivos de activistas cannábicos que han participado en la organización de las marchas por la mariguana en varias ciudades del país; por el otro, las comunidades cultivadoras y organizaciones que las defienden de las políticas de erradicación forzadas. Ambos grupos han participado en foros como el de la solución al problema de las drogas ilícitas que se organizó la Universidad Nacional y Naciones Unidas.

El hito que representó la sentencia c-221 de 1994 la cual permitió la portación legal de hasta 20 gramos de cannabis, así como la posibilidad de cultivar hasta veinte plantas establecida en la ley 30 de 1986 pudo haber retrasado el surgimiento de colectivos de personas usuarias de cannabis. Los primeros grupos los ubico en 2001 en Bogotá con el colectivo *Sí a la dosis personal* y en 2007 en Medellín con la *Comunidad Cannábica Colombiana*, aunque, con forme la posibilidad de un cambio de política se ha hecho más tangible a lo largo del

periodo, diversos colectivos de activistas han surgido como USACA, la *Mesa distrital cannábica* y la *Veeduría de Cannabis y SPA*.

En el “Foro de cultivadores de coca amapola y mariguana” organizado por la Universidad Nacional y Naciones Unidas participaron colectivos de varias partes del país. Un activista de *Sí a la dosis personal* señala que “ahí fuimos varios activistas de Colombia, por ejemplo, fueron los que organizan la marcha de Medellín”. (entrevista 40) Por su parte, otro activista de Manizales recuerda que “ahí estaban los que eran *Caucannabis*, que en esos días estaban en proceso de construcción, estuvo el de *Sannabis*, estaban los que eran de las marchas de la marihuana que se ven recogidas ahí en el movimiento cannábico.” (entrevista 44)

Estos eventos, organizados para discutir y elaborar el punto cuatro del acuerdo de paz, ayudaron a que se conocieran entre sí y a definir las narrativas de esta coalición discursiva. En estos espacios se concibe a la política prohibicionista de guerra contra las drogas como causante de violaciones a derechos humanos. Las organizaciones de consumidores consideran a la persona usuaria como víctima, pero en el foro también se reconoció como víctimas del conflicto a las comunidades cultivadoras de coca, mariguana y amapola.

El foro propició el diálogo entre personas usuarias y comunidades cultivadoras. El activista de Manizales señala que algunos fueron a las propias comunidades cultivadoras: “el objetivo de recorrer esas veredas, era llevar el informe de lo que había sucedido en ese foro que se hizo en Bogotá, el foro de productores que se hizo en la Universidad Nacional.” (entrevista 44) Esta conversación continuó entre 2014 y 2016. Durante estos años ocurrieron los tres Encuentros Nacionales de Activistas Cannábicos donde varios de estos activistas llevaron a que se estableciera la alianza rural urbana.

Por su parte, desde otro sector, las organizaciones de sociedad civil consolidadas como el CAJAR, *DeJusticia* y *VisoMutop* han emprendido acciones para frenar la erradicación de cultivos de estas comunidades sin una consulta previa. “Algunas organizaciones hermanas están constantemente pensando las intervenciones ante las Altas Cortes cuando hay tramites de acciones de tutelas, peticiones populares, acciones de inconstitucionalidad, hay unas que han logrado por ejemplo, que se respete el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas.” (entrevista 25)

Recientemente, nuevas organizaciones han aparecido. El integrante de la CCC señala que “hay otros colectivos, organizaciones con las cuales colaboramos, USACA, que son los que van a hacer el Congreso ahora en Cali” (entrevista 47). Esta organización proviene de los activistas cannábicos cercanos a las comunidades cultivadoras, las cuales quedaron fuera del mercado medicinal. Sus cultivos eran considerados para uso adulto el cual era estigmatizado por la industria medicinal. “Yo les decía que ahí había una oportunidad para que esas empresas pudieran salir adelante de la quiebra en la que estaban, pero ellos manifestaron que no en su momento, entonces nos vemos en la necesidad de crear USACA, *Uso Adulto de Cannabis*.” (entrevista 44)

Después de analizar la propuesta del Senador Gustavo Bolívar – quien presentó la misma propuesta en 2019 y 2020 y una nueva versión en 2022- la interpretación de USACA sobre el proceso es que nuevamente las “intenciones son entregarle esto a las multinacionales y por eso nos vemos obligados a crear un congreso, el Congreso de Uso adulto de Cannabis en Colombia por una regulación incluyente, porque es necesario que en Colombia se tengan en cuenta esas víctimas dejadas por la lucha contra las drogas.” (entrevista 44)

Por su parte, en Bogotá desde 2021 existe la *Mesa Distrital Cannábica*, un espacio de participación y diálogo. “Ésta se da porque había ciudadanos que estuvieron presionando a la Secretaría de Salud para atender ese diálogo y el tema desde la visión del acuerdo de la Habana.” (entrevista 35) Uno de los integrantes de ATS menciona que: “ahí fue donde conocí la tercera generación de activismo cannábico, con *chinos*⁵⁴ de veinte, veintiuno, veintitrés, veinticinco años, son todo este montón de emprendimientos cannábicos, pequeñas asociaciones cannábicas, unos que pelean por derechos, otros por reducción de daños, la mayoría está en el mundo del emprendimiento.” (entrevista 28)

La *Mesa* es un espacio donde se confrontan objetivos. “en la mesa el emprendimiento en algún punto es activismo, en algún punto no, pero eso es un tema subjetivo y ahí no emito opinión porque el que está al otro lado siempre va a ver con suspicacia al emprendedor. ¿Por qué estás haciendo una labor social si eres emprendedor? Son cosas que a veces son difíciles que la gente las acepte.” (entrevista 35) Resultado de la confluencia de activismos de la *Mesa* surgió la *Veeduría Distrital Cannábica*, un mecanismo de control ciudadano establecido en la

⁵⁴ Chinos, forma coloquial de llamar a los niños, adolescentes y jóvenes.

ley 850 de 2003 que “tiene como fin hacer recomendaciones a la institucionalidad, en principio tiene esa voz, no es vinculante, pero se supone que nos tienen que escuchar, entonces, previendo el escenario de regulación, la veeduría puede ser una plataforma para poder hablar de esas cosas.” (entrevista 35)

4.2.2.2. Coalición discursiva medicinal

Esta coalición promueve la narrativa de que la cannabis tiene propiedades medicinales. Sin embargo, entre las organizaciones que la promueven existen diferencias en las creencias secundarias, como el debate por cómo proveer a las personas que lo requieren y el rigor de la investigación detrás de los derivados existentes en el mercado. Últimamente, también han sido considerados los requisitos administrativos para que estos puedan transitar a un mercado regulado. Las organizaciones que la integran son colectivos de pacientes y sus familias, asociaciones médicas, centros de investigación universitarios en temas de salud, y empresas de diverso tamaño e intereses. Las situaciones de acción en las que ha participado han sido las provocadas en el ejecutivo y legislativo desde 2015 hasta el 2022.

Esta coalición tiene sus orígenes en los pacientes que antes de que existiera una regulación han utilizado cannabis o derivados de esta, además de aquellos médicos y emprendedores que comenzaron a interesarse en recetarla y producirla. Ellos han cambiado la percepción sobre la cannabis medicinal. “Hubo una cosa muy importante, los niños y las mamás. Entonces empezó este tema de Charlotte Fiji en EEUU⁵⁵. Son demasiado impactantes las crisis epilépticas, a cualquiera conmueve una situación de esas. Las mamás acá en Colombia también tenemos nuestra Charlotte Fiji, que es una niña maravillosa, [...] la fundación se llama *Fundaluva*.” (entrevista 31)

Fundaluva es una fundación de pacientes. Su objetivo es “que el paciente pueda tener su flor, que el paciente pueda tener una extracción, que el paciente pueda tener un aceite, pero lo más importante es que el paciente no lo tenga que pagar, o sea, que el sistema de salud se encargue de entregarle el producto al paciente.” (entrevista 45) Para su fundadora los pacientes no son tomados en cuenta, aunque “en este último periodo de 2015 a 2022 sí hemos jugado

⁵⁵ Charlotte Fiji fue una mujer que durante su vida padeció un tipo de epilepsia que fue tratado exitosamente con extractos de cannabis. Su historia es considerada un punto de inflexión en la reforma de cannabis medicinal en EEUU.

un papel muy importante, pero también vivimos en un país de personas que perdieron la memoria, nosotros, la parte social no somos nadie, o sea, no somos nadie para ningún gobierno, no somos nadie para una industria, pero sí somos importantes para nuestros pacientes.” (entrevista 45)

Mientras los pacientes se organizan para conseguir la cannabis, ésta y sus cualidades todavía son tema de debate en el gremio médico, además, hay un cierto desdén por informarse sobre el tema desde dichas agremiaciones, una médica que ha asesorado grandes empresas para entrar al mercado colombiano de cannabis medicinal señala que:

las sociedades científicas de la empresa se han mostrado bastante reacias a entender qué es el cannabis medicinal. No querían abrirle la puerta definitivamente a considerar o a educar a sus miembros de las diferentes especialidades. Siempre el acercamiento ha sido muy tangencial, las puertas que se abren a los ámbitos académicos y entrenamientos siempre han sido no necesariamente porque ellos vean la necesidad, sino porque las compañías están pagando, entonces uno paga, hace un patrocinio de un evento y se gana el espacio, pero no necesariamente hay un interés genuino porque sus asociados o sus miembros de las diferentes sociedades científicas se enteren qué es lo que está sucediendo con el cannabis medicinal. Eso me ha parecido extraño, pero así han sido las cosas. Y pues ya directamente encuentrones con colegas que definitivamente no ven valor en el cannabis y se muestran bastante cerrados para poder entender cuál es el nivel de la evidencia, cuáles son las condiciones clínicas. (entrevista 50)

La aceptación de las propiedades medicinales ha aumentado, pero la diferencias en el nivel de evidencia que se requiere es un tema que divide grupos. Hay “una gran distancia porque no se reporta el nivel de evidencia que ellos esperan que se reporte.” (entrevista 33) La posición más cauta tiene reservas al momento de utilizar la flor de cannabis con fines medicinales: “Hay otras organizaciones médicas que como iniciaron con este tema de extracto y de ahí para arriba, molécula aislada y todo pues de precisión, entonces traerles la flor como producto terminado para uso medicinal les genera crispación, y están diciendo, no, cómo así, eso que hicieron en Israel ha sido un error.” (entrevista 31)

Para un miembro del CESED esta forma cautelosa de observar la investigación sobre la cannabis tiene efectos negativos, principalmente en el desarrollo e innovación del país. Una discusión que se ha dado es la siguiente: “-Bueno, nosotros queremos avanzar en la investigación acá, queremos usar estos productos para investigar. -No, primero háganlo allá.

creo que algunas agrupaciones o agremiaciones de cannabis medicinal no quieren vincular la flor precisamente porque no quieren asemejarse, y se metieron la idea de ser muy puros, entonces tienen limitaciones ahí.” (entrevista 33)

Por su parte, las empresas como *Cannalivio*, que existen desde antes de que se comenzara a discutir la ley de cannabis medicinal, pero que han buscado formalizar su labor, señalan que: “empezamos el tema de licencias y ahí es donde yo empiezo a ver como que, uy, hijo de puta, ¿en qué me metí? porque soy universitario en compañía con otro universitario y unas abogadas, o sea, un equipo muy sólido, pero no era lo adecuado para esa época, sin embargo, yo me puse el sombrero de vaquero y vamos a cabalgar esto.” (entrevista 42). Con “el decreto 2467 se otorgaron las primeras licencias de fabricación pensando obviamente en el tema medicinal, vendiendo el tema medicinal farmacéutico” (entrevista 31). *Cannalivio* fue de las empresas que consiguieron estas licencias.

Sin embargo, las diferencias en los criterios han provocado barreras para la industria que le ha impedido desarrollarse y proveer lo que necesitan los pacientes. Estos cuellos de botella “están centrados en las normas del INVIMA para usos médicos [...] no hay un grupo de empresas de cannabis medicinal, no se han organizado para decir qué es lo que queremos pedir al INVIMA y sobre qué base vamos a pedir al INVIMA eso.” (Entrevista 33)

Además, el gobierno de Duque no ayudó a que estos cuellos de botella se eliminaran. “nos demoramos como seis meses en que el presidente entendiera la importancia que tenía ya en ese momento en términos empresariales, ya no estábamos hablando de una reforma de política de drogas sino estamos hablando de una cantidad de empresas que tenían una cantidad de inversiones en Colombia que el gobierno no estaba respondiendo, entonces tenía parado todo el sistema de licencias.” (entrevista 32)

Mientras los médicos debaten sobre la cannabis, y las empresas se ponen de acuerdo sobre cómo hacer eficiente la industria, desde algunos colectivos de pacientes el autocultivo es una opción para hacer más fácil acceder a extractos de cannabis. Sin embargo, esta también encuentra trabas:

las personas no pueden acceder a través de la salud social al cannabis porque el epiléptico, digamos, necesita una variedad en específico que es la que le funciona y no necesita el medicamento que puede ofrecer la EPS, que es la empresa prestadora de salud y el médico

receta un fármaco de Bayer, pero ese no es el cannabis que necesita ese paciente, ese paciente lo que necesita es este cannabis, la variedad que le cure, pero entonces no se le permite, por ejemplo a que se auto aprovisione de cannabis de la huerta, porque no es medicinal. (entrevista 35)

4.2.2.3. Coaliciones empresariales

Las primeras empresas nacionales o emprendimientos surgen desde la primera etapa (por ejemplo, *Cannalivio* comienza a trabajar aproximadamente en 2007), pero como actores colectivos que impulsan el cambio en la política de cannabis lo hacen desde 2015 con el decreto 2467 a partir del cual se emiten las primeras licencias. Existen varias agremiaciones empresariales, sin embargo, éstas difieren en cuanto a las creencias secundarias según el perfil de empresas que agrupan.

La primera es *Asocolcanna*, que surge en 2017, agrupa a las grandes empresas, principalmente medicinales. La abogada que representa a una de estas empresas señala que son “las empresas que más billete consiguieron de inversión, te hablo del orden de diez millones de dólares para arriba. Fueron muy respetados por el gobierno Duque porque seguían las reglas, porque además aportaban y sugerían más reglas para distinguirse de los demás.” (entrevista 31) Esta distinción excluyó del mercado regulado la flor como producto medicinal. Su idea era producir fármacos derivados de cannabis, pero no vender directamente la flor.

Para financiar la infraestructura necesaria buscaron inversiones en Canadá y Estados Unidos, sin embargo, el mercado no ha sido tan rentable. La abogada afirma que “se antojaron de los números del mercado de uso adulto de Canadá y proyecciones de algunos estados de EEUU e hicieron sus cálculos acá y eso no es compatible. [...] Por ese estigma Colombia se quedó sin flor en el mercado para uso medicinal en un primer momento.” (entrevista 31) Sin embargo, la situación económica negativa del mercado medicinal los he hecho replanteárselo.

Desde la etapa tres, durante el gobierno Duque, la posición hacia la venta de flor ha cambiado en la coalición. “Hoy que tenemos más del 90% de la industria de la marihuana quebrada en Colombia por vender pomadas y gotas de marihuana, ahora sí están todos señor Gustavo Petro, por favor, déjenos poner dispensarios, necesitamos vender flores, necesitamos vender marihuana porque estamos quebrados.” (entrevista 47)

Otro elemento en la narrativa empresarial que comienza a cambiar ha sido la regulación. Después del fracaso que significó como negocio una regulación robusta, para la abogada de *Asocolcanna* “ahora también hay una coincidencia que tenemos que ser mucho más prácticos porque eso no le agrega nada al proceso productivo o al proceso de innovación, de desarrollo o de comerciar, sino que lo entorpece y lo encarece y eso tiene consecuencias en términos del acceso y de la rentabilidad de las mismas empresas.” (entrevista 31)

Para cambiar ambos puntos, *Asocolcanna* tiene un diálogo constante con el gobierno, esto no es una concesión. Para un funcionario del Ministerio de Salud los empresarios, permanentemente “solicitan, pasan derechos, escritos pidiendo que, bueno y si tengo que importar esto y si tengo que cambiar el sitio de mi laboratorio. Todo lo que surge alrededor de una industria de este tipo obliga a una permanente interacción con el Estado y eso ha llevado a más desarrollos normativos, ha surgido un andamiaje legal impresionante.” (entrevista 37)

Asimismo, una funcionaria de la Dirección Nacional de Política de Drogas del Ministerio de Justicia durante los gobiernos de Santos y Duque señala que las empresas empezaron a participar a partir de la aprobación de la ley 1787 de 2016 sobre cannabis medicinal, y los decretos del año siguiente. “La influencia en estos temas ya vino a ser de las agremiaciones, las empresas de cannabis. La relación era con las dos agremiaciones que hay frente cannabis, son agremiaciones que ya son fuertes, que sus miembros son las empresas de cannabis más influyentes y ellos son los que empiezan a decidir.” (entrevista 32)

Esta relación constante no estuvo exenta de conflicto con el gobierno, el cual había cambiado y tenía una posición menos asertiva hacia la cannabis. Un funcionario del Ministerio de Salud comenta que “Durante el gobierno anterior [Duque] hubo muchas quejas del empresariado y el empresariado hace mucho lobby en los medios de comunicación, -Ay, que este gobierno no apoya. -Este gobierno con esa política torpe de seguir leyendo a las drogas desde lo represivo, no facilita el mercado.” (entrevista 37)

Sin embargo, el avance que significó la ley 1787 de 2016 y los decretos de 2016, 2017 y 2018 provocaron el surgimiento de muchos emprendimientos que a su vez se agremiaron en distintas colectividades que presionaban al gobierno a distintos niveles. La funcionaria de la Dirección Nacional de Política de Drogas señala que a partir del gobierno Duque “empieza en

Colombia un lobby bien interesante de esas agremiaciones hacia el gobierno nacional en todos los puntos, los más duros le llegaron al presidente directamente, los otros les llegaban a sus respectivos consejeros, otros nos llegaban a nosotros, ellos se mueven como hormigas, tratando de mover la regulación en el sentido de que los trámites no se paren.” (entrevista 32)

Por su parte, un integrante de la CCC que también ha formado parte de la industria, es crítico de este proceso porque se han olvidado de las personas usuarias y pacientes. “El gobierno cuando abrió el tema de legalización de cannabis fue por abrir un negocio, no por ponérsela más fácil a los usuarios de cannabis, ni a los que están enfermos. -Aquí estamos hablando de negocios, ahorita los atendemos [a los pacientes y usuarios]. Y así te dejan varios años.” (entrevista 42)

La exclusión de la flor como producto medicinal en el nuevo mercado regulado, la sobre regulación fomentada por el afán de distinción sobre el mercado ilegal y el desdén hacia las personas usuarias y pacientes por parte de las grandes empresas provocó el surgimiento de nuevos emprendimientos y agremiaciones empresariales. Estas organizaciones consiguen dialogar con funcionarios de distintos niveles de gobierno y si bien hay un objetivo común que es el desarrollo de la industria, las creencias secundarias sobre cómo hacerlo varían y se confrontan principalmente con la posición que había mantenido *Asocolcanna*.

Asocannacol es producto del trabajo de activistas que participaron durante los trabajos del punto cuatro del acuerdo de paz. Para el fundador de *Asocannacol* “muchas organizaciones, como lo son *Procannacol*, *Asocolcanna*, *Asocáñamo*, recuerdo *Walacannabis*, que es una federación de las comunidades del Cauca, estaba la *Federación de Cannabis de Colombia*, *Cámara de Comercio del Cannabis* han sido como las organizaciones que han estado impulsando todo este desarrollo de esta industria.” (entrevista 44)

Por su parte, *Asocáñamo*, es una agremiación que deriva también del activismo cannábico. El director técnico de *Asocáñamo* comenta que “además de marchas, hacía también pedagogía en cuanto a la planta, volvimos a contactarnos ya con los proyectos personales más desarrollados, con las licencias, ya con cultivos, ya con todo esto, entonces vimos un común denominador entre mi proyecto, *Minka Biotec* y el proyecto que quería desarrollar *Asocáñamo* y sus asociados.” (entrevista 39).

Dos creencias secundarias particulares de esta agremiación es que pone atención en la huella ecológica de la producción: “podemos hacerlo tradicionalmente a monocultivo, en grandes extensiones, o, hacer policultivos agroecológicos que permitan la conservación del suelo y la continuidad de los productos territoriales.” La segunda es “fortalecer los pequeños y medianos cultivadores para que sus proyectos primero sean viables, sean realmente direccionados estratégicamente, pueden llegar a la continuidad de los negocios y sobre todo a fortalecer los mercados que existen.” (entrevista 39)

El *Sindicato de Trabajadores del Cannabis* es una agremiación donde colaboran algunos integrantes del Colectivo *Sí a la dosis personal*. Un integrante de esta agremiación critica la preferencia del gobierno por las empresas con inversiones extranjeras, además, señala que identificaron en las agremiaciones de empresarios falencias en cuanto a la representación de estos grupos y exploraron nuevas formas de articularse: “empezamos a encontrar cuál era lo que nos brindaba mejores posibilidades, empezamos a darnos cuenta que el sindicalismo nos da una ventaja a nosotros para poder movernos en cuanto a economía y a agremiación de maneras muy bacanas empezando por las garantías que podemos tener del Ministerio del Trabajo y de la OIT [Organización Internacional del Trabajo].” (entrevista 40) De manera similar a las otras agremiaciones, para él “el objetivo principal es fomentar la industria, construir un espacio de confiabilidad para el trabajador en el que pueda apoyarse para temas legales, jurídicos y las mismas empresas encuentran un apoyo ahí.” (entrevista 40)

Desde 2020, *Asocolcanna* ha buscado acercarse a las agremiaciones empresariales que ya han dialogado con el gobierno y con las empresas pequeñas y medianas que las integran. La abogada de *Asocolcana* señala que en la relación se benefician ambos grupos, “ya estamos entrando a una lógica de pues somos todos, no somos unos y otros. [...] en el 2020 empieza a juntarse con otras asociaciones como *Asocannacol*, *Procannacol*, *Asocáñamo*, es que todos somos pequeños, porque nadie tiene ingresos superiores a quinientos millones de pesos al año, distinto es cuánta inversión tienen unas y otras.” (entrevista 31)

Estas agremiaciones han tenido acercamientos y trabajo durante la elaboración de las iniciativas de uso adulto. Si bien estas organizaciones se les dificultaba acercarse a altos funcionarios del gobierno, colaborar en la elaboración de los proyectos de cannabis de uso adulto fue más sencillo, los legisladores que presentaron estos proyectos en el gobierno Duque

eran oposición y por lo tanto más receptivos a sumar a más voces, pero ahora, durante el gobierno del presidente Petro son la coalición de gobierno. Para la exfuncionaria del ministerio de justicia “Ahora que estamos en el gobierno Petro yo he empezado a percibir que las agremiaciones de cannabis están muy interesadas, por supuesto, en el cannabis para fines recreativos, que para ellos es un negocio interesante.” (entrevista 32)

En el caso de *Asocannacol* han llegado a “asesorar a los consejeros, a un consejero presidencial. Tuvimos contacto con ellos, y pues cada vez que el Ministerio de Agricultura, el de Justicia o el de Salud sacaban algún decreto o algún documento para estudiar, siempre nos tenían en cuenta.” (entrevista 44) Por su parte, desde *Asocáñamo* “fuimos invitados muchos desde diferentes organizaciones para colaborar con la propuesta de ley. Desafortunadamente pues no tuvimos muchos buenos resultados en cuanto a que no se había evidenciado nuestros aportes en el proyecto.” (entrevista 39)

4.2.2.4. Coalición prohibicionista

Esta coalición se ha confrontado con las otras tres coaliciones anteriores ya que defiende la narrativa de que la marihuana es mala y debería estar prohibida en la sociedad. Por ello, se opone al consumo y la portación en el espacio público, así como a regular el mercado de cannabis. Los grupos que aglutina son diversos, la conforman la coalición promotora de *seguridad*, las organizaciones de *tratamiento* que pugnan por la abstinencia como única opción contra el uso problemático, grupos de padres de familia, organizaciones de sociedad civil conservadoras y partidos políticos de derecha.

Impulsan reformas que restringen el consumo y bloquean cualquier proyecto que vaya en el sentido de permitir algún tipo de mercado, principalmente de uso adulto o de enfoques de tratamiento basados en la reducción de riesgos y daños. Las situaciones de acción en las que han participado son en la aprobación del acto legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y Convivencia, así como las sucesivas reformas a este, además, las han defendido ante la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el encarcelamiento de las personas que llevan consigo cantidades mayores a las de la dosis personal.

Para un investigador del CESED “la posición cultural de una gran parte del país está claramente asociada a no permitir la idea de que embriagarse con marihuana está permitido.” (entrevista 33) Esta posición aparece en organizaciones de distinta naturaleza. Como

mencioné en el apartado 4.2.1.3., “el planteamiento básico que tiene es que la regulación no sirve para nada, no sirve para el tabaco, no sirve para el alcohol y no va a servir para la marihuana, porque la gente se sigue muriendo por consumir tabaco y se sigue muriendo por consumir alcohol, [si bien] ha disminuido el impacto del consumo, no es suficiente.” (entrevista 33)

Sumado a ello, *DeJusticia* menciona que ha identificado la narrativa prohibicionista en “redes de usuarios, redes de gente que usa drogas o gente que hace algún tipo de atención a las personas que están en calle o que están en situación de vulnerabilidad y por alguna razón tiene contacto con las drogas.” (entrevista 27) Sin embargo, para la consultora independiente que ha trabajado con el Ministerio de Salud, estos grupos no han tenido un papel relevante en el diseño de la política: “seguramente en algunos ámbitos del tratamiento muy convencionales, pero no han hecho ruido.” (entrevista 30)

Otro tipo de organizaciones que utiliza la narrativa prohibicionista son los grupos de padres de familia, *Deliberar* comenta que estas organizaciones:

trabajan con la bandera del derecho de los niños y en ese sentido son completamente detractoras de muchísimas cosas. Tienen una visión completamente patologizante del consumo de drogas y de criminalización también, como que todavía tienen esos estereotipos de que el usuario de drogas es delincuente y que tarde o temprano va a convertirse en drogadicto y defienden un ideal prohibicionista, no es solamente la prohibición por la prohibición lo que defienden, sino todo un modelo de persona, de familia, de manera de ser, de manera de comportarse muy específico y en esa defensa van en contra de muchos derechos.” (entrevista 26)

Este tipo de organizaciones encuentran respaldo en los partidos de derecha que solo hasta la última etapa dejaron de ser preponderantes. “van completamente de acuerdo con los ideales de los partidos como el Centro Democrático o el Partido Conservador o partidos de corte cristiano, religioso, porque pues es el modelo que defienden de ser humano y familia.” (entrevista 26) Asimismo, para FESCOL los partidos de derecha no requieren que existan grupos de sociedad civil como grupos de tratamiento, padres de familia u organizaciones conservadoras que los presionen para votar en contra de proyectos a favor de la regulación:

Ellos consideran que no es conveniente y se van a oponer. De legisladores prohibicionistas todo el Centro Democrático, sin duda, el Partido Cristiano que es muy

chiquito en representación, pero que son muy ordenados, el MIRA, ellos también, claramente están en contra de eso. El partido de la U yo creo que muchos de sus congresistas también van en contra. si no todos, muchos. Cambio radical yo tampoco tengo mucha certeza de cómo votarán. (entrevista 29)

Esta posición de los partidos de derecha lo constatan uno de los congresistas que presentaron el proyecto de acto legislativo para permitir el uso adulto durante el gobierno Duque, Reyes Kuri, él expresa que los partidos políticos de derecha utilizaron los espacios de discusión del legislativo y los medios de comunicación para presentar sus puntos: “antes de las discusiones en las sesiones, y ya formalmente en los espacios de plenaria, llegaban y generábamos discusión. También, en medios de comunicación era muy frecuente que me entrevistaran, me ponían a un opositor que normalmente era del Centro democrático a que diera sus argumentos en contra y yo a poner mis argumentos a favor.” (entrevistado 38)

Uno de estos debates en medios de comunicación es recordado por el integrante del CESED. En esta discusión estaba uno de los representantes que había presentado el proyecto de acto legislativo y el otro político era contrario a la regulación, cuando se discutió el tema de salud pública, el prohibicionista señaló: “a mí no me importa que usted me demuestre que haya beneficios de salud pública a mí lo que me importa es que mis hijos y los hijos de las personas que votaron por mí, no tengan nunca a una persona como ejemplo que sea un mariguano⁵⁶ y que se esté drogando.” (entrevista 33)

Por otra parte, la coalición prohibicionista no solo encuentra representación en los partidos de derecha. Históricamente los gobiernos nacionales y locales han promovido políticas y normas prohibicionistas, una de ellas ha sido la restricción de la portación y el consumo. Para esto, “el Código de Policías fue importante para parte de las personas del Centro Democrático y de la alcaldía de Peñalosa⁵⁷, que son aquellos que están más centrados en la idea de que yo no quiero que nadie cercano a mí consuma, que eso es claramente una apología al consumo.” (entrevista 33)

⁵⁶ Forma despectiva para referirse a una persona usuaria de cannabis.

⁵⁷ Alcalde de Bogotá de 2014 a 2018.

Sin embargo, para el CAJAR que estos grupos apoyen políticas prohibicionistas no se debe a un tema de valores o principios, sino a que se benefician del negocio del narcotráfico. Por ello, “la legalización del negocio del narcotráfico implicaría el desmantelamiento de todas las estructuras del lavado del dinero del narcotráfico, entonces paradójicamente son esas estructuras políticas que se benefician de la ilegalidad, las que más se oponen a un cambio en la política de drogas.” (entrevista 41)

Por otra parte, los entrevistados encuentran otro soporte a las políticas prohibicionistas en el nivel internacional. Para una integrante de la *Corporación Humanas* “claramente hay varios países que están totalmente en desacuerdo con la posibilidad de regular el consumo de psicoactivos, los EEUU, Rusia, los países asiáticos, imponen incluso pena de muerte a algunos de ellos para quienes estén testificando.” (entrevista 34) De igual manera, para ATS las agencias internacionales como la *Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito* son impulsoras de la política prohibicionista: “aunque cada vez está más desacreditada en Colombia, es de las que todavía sigue sosteniendo ese enfoque prohibicionista, pero ya cada vez menos, los debates son cada vez menos porque, además, desde hace muchos años se puso en evidencia que responden a los intereses si no norteamericanos a los intereses de la prohibición.” (entrevista 28)

Sin embargo, para los integrantes del colectivo *Sí a la dosis personal* los proyectos de ley para regular el uso adulto de cannabis que se presentaron en la tercera y cuarta etapa no terminan con la prohibición sino solo representan una modernización de la misma. “Ahora decimos que la guerra contra las drogas fracasó y que ya no más prohibición, pero, seguimos prohibiendo porque no queremos que se nos salga de las manos. La prohibición va a tener unos cambios muy importantes ahorita, pero, no se va a ir del todo.” (entrevista 40) De manera similar, para *VisoMutop* las políticas como la sustitución de cultivos o los programas de tratamiento penal diferenciados se enmarcan en este tipo de políticas prohibicionistas:

La sustitución de cultivos lo que busca en últimas es disminuir las hectáreas sembradas. Usted que es campesino y siembra unas plantas de mariguana o de coca, haga el favor usted mismo y las quita, las puede arrancar, o permitir que la fuerza pública entre y las arranque, tranquilo que nosotros le vamos a dar algo para que usted se salga de esa economía, porque eso está muy mal. Ahí hay una mirada super conservadora alrededor de las drogas. El último gran programa de sustitución acordado entre gobierno y las FARC no escapa a ese prohibicionismo. Por su parte, las alternativas penales, el tratamiento

penal diferencial, sobre el que estamos muchos insistiendo, no es descriminalizar, lo que sería diferente, sacarlo de la órbita penal. (entrevista 25)

Esta modernización de la política prohibicionista no escapa al actual gobierno que ha declarado que es necesaria una nueva política hacia las drogas: “cuando el actual presidente Petro dice voy a brindar la oportunidad de que hagan acuerdos de sustitución de cultivos y ojo, los que se nieguen les voy a aplicar erradicación forzada en el trasfondo el prohibicionismo está vivo.” (entrevista 25) En este sentido, más allá de la simple declaración, desmontar la política prohibicionista requiere plantear nuevas estrategias y no solo disminuir el impacto de esta.

4.3. El debate de las creencias en las decisiones públicas

En este apartado identifiqué las disputas entre los núcleos de creencias de política y las narrativas de las decisiones públicas durante las cuatro etapas para reconocer la influencia de las coaliciones promotoras y discursivas en las situaciones decisionales. En específico, en los proyectos de ley y de actos legislativos, así como leyes y proyectos legislativos, sentencias de la Corte Constitucional, Corte Suprema y Consejo de Estado y decretos y resoluciones ejecutivas. En todas las etapas hay distintas creencias en disputa por definir el subsistema de política de cannabis.

4.3.1. La seguridad y el tratamiento al centro del debate

En la primera etapa las coaliciones de *seguridad* y *tratamiento* estuvieron al centro de la discusión, principalmente en la situación Legislativa y Ejecutiva. Sin embargo, ésta encontró un freno en la situación Judicial, tanto la Corte Constitucional como la Suprema. En 2003 el ejecutivo impulsó un referendo para modificar el artículo 16 constitucional y así prohibir la portación y consumo de la dosis personal. Sin embargo, la Corte declaró inexecutable esta pregunta (y otras) del referendo. Posteriormente, a partir de 2007 se presentaron tres proyectos de acto legislativo para modificar el artículo 16 y el 49 constitucional. Los dos primeros fueron archivados, sin embargo, el tercer proyecto de acto legislativo, segundo sobre el artículo 49 sí avanzó. Por su parte, la Corte Suprema comenzó a analizar los casos de personas detenidas por portación de dosis ligeramente mayores a la dosis personal y por la falta de servicios de tratamiento a personas con dependencia.

Situación Judicial (2002 – 2010)

En la primera etapa inicialmente la Corte Constitucional respaldó el endurecimiento de la política de drogas llevada a cabo por los otros poderes, posteriormente moderó los intentos por prohibir la dosis personal que se intentaron tanto el ejecutivo como el legislativo. Por su parte, la Corte Suprema defendió los derechos de las personas usuarias, tanto quienes buscaban ayuda para recibir el tratamiento adecuado, como quienes buscaban defenderse de las acciones policivas contra portaciones de cannabis mayores a las permitidas.

En 2002 la Corte Constitucional revisó la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 375, 376, 377, 378, 379, 380 y 382 del Código Penal (ley 599 de 2000). Para la persona que interpuso dicho recurso los legisladores vulneraron el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de igualdad. Sobre el primero, si un ciudadano opta libremente por consumir alguna droga no es lógico que el Estado reprima penalmente el narcotráfico; sobre el segundo, si la producción del alcohol y el tabaco no están penalizadas, tampoco debería estarlo el tráfico de estupefacientes porque sería dar un tratamiento diferenciado no justificado. En este caso la Corte resolvió que el legislador tiene la facultad de tipificar conductas penales como estrategia para su política criminal (*Sentencia C-689/02*, 2002).

Al año siguiente esta Corte llevó a cabo una revisión constitucional sobre el referendo (ley 796 de 2003). Las audiencias públicas que se realizaron expresaron dos posturas distintas, por un lado, quienes respaldaron el proyecto mencionaron argumentos de seguridad, morales, y de salud: consideran al narcotráfico un flagelo moral, espiritual y económico; además de que el consumo de drogas daña la salud y apoya actividades ilícitas y el terrorismo. Por el otro, se cuestionó que dicho artículo no guardaba relación de conexidad con el contenido de la reforma política propuesta.

Parte de los últimos argumentos sirvieron para que la Corte, por medio de la sentencia C-551 de 2003 declarara inexecutable la pregunta 16 referente a la prohibición del porte y consumo. Para el máximo tribunal las preguntas inducen a una respuesta afirmativa, además, el gobierno incorporó la pregunta en un momento posterior a la publicación del referendo, esto es, durante los debates sobre la ley 796 de 2003, para los magistrados esto afecta el principio de publicidad ya que “el proyecto original no incluía ningún numeral contra el

narcotráfico y la drogadicción. Es claro además que este asunto no tiene ningún vínculo con la finalidad ni la materia de este proyecto originario.” (*Sentencia C-551/03*, 2003)

Posteriormente, la Corte Suprema comienza a analizar casos de personas que son detenidas con cantidades mayores a la dosis personal (veinte gramos de cannabis)⁵⁸. En noviembre de 2008 la Corte resolvió el caso de una persona que fue acusada por el delito de tráfico fabricación y porte de estupefacientes, por portar una cantidad ligeramente mayor a la dosis personal (29.9 g). El tribunal señalaba que “la tenencia de la sustancia de por sí representa una amenaza concreta para la salud pública, no solo porque se excede el máximo permitido, sino porque puede utilizarse para comercializarse o distribuirse.” (*Proceso No. 29183*, 2008)

La corte retoma el principio de lesividad “según el cual para que una conducta sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro el bien jurídico tutelado por la ley [...] en este orden de ideas, no puede aceptarse que 9.9 gramos por encima de la dosis personal para mariguana corresponda a un exceso intolerable que autorice la intervención del sistema penal.” (*Proceso No. 29183*, 2008) Por esta razón, el detenido fue absuelto. Este principio sentó un precedente para que las personas que portaran cantidades ligeramente mayores no fueran procesadas.

Finalmente, en la sentencia T-814 de 2008 la Corte Suprema analizó el caso de un ciudadano que presentó una acción de tutela para que la Entidad Promotora de Salud (EPS) le brindara servicios médicos que requería para superar el problema de dependencia a la cannabis que padece. La EPS alegó que este tratamiento no formaba parte del Plan Obligatorio de Salud y no podía brindarlo. Si bien la Corte no concedió la tutela porque el diagnóstico de la persona no fue hecho por personal de la EPS, ésta está obligada a autorizar todas las consultas especializadas que se requieran sin generar demoras ni trámites excesivos (*Sentencia T-814-08*, 2008).

⁵⁸ En 2009 la Corte Suprema emitió la sentencia 31531 en la que analiza la portación de una cantidad ligeramente mayor de cocaína por lo que no será objeto de análisis, sin embargo, un elemento importante a señalar es que por primera vez utiliza el concepto de dosis de aprovisionamiento a diferencia de dosis personal: “Se entiende como la “dosis personal” tanto el consumo fraccionado de la misma, cuando se excede el volumen total que es propio a esta noción. Buscándose conservar este sentido y evitar restricciones inadecuadas se insinúa como más apropiada la locución “dosis de aprovisionamiento para uso personal.” (*Proceso No. 31531*, 2009)

Situación legislativa (2002 – 2010)

Durante toda la primera etapa las coaliciones de *seguridad y tratamiento*, representadas por los Ministerios del Interior y Justicia, Salud y Defensa del gobierno del presidente Álvaro Uribe, impulsaron de diversas maneras prohibir el porte y consumo de la dosis personal que había sido reconocido por la Corte Constitucional con la sentencia C-221 de 1994.

El primer intento fue en enero de 2003 con la ley 796 “Por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”. La pregunta 16 pretendía modificar el artículo 16 constitucional referente al libre desarrollo de la personalidad⁵⁹, la cual buscaba imponer sanciones distintas al encarcelamiento a quienes realizaran las siguientes actividades: “siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas”. Lo justificaron a partir de la protección de la niñez y adolescencia y el correcto desarrollo de la personalidad. Además de sancionar el porte y consumo, se establecían campañas de prevención y rehabilitación para personas “enfermas, adictas” (*Ley 796, 2003*). Como mostré anteriormente, la Corte Constitucional declaró inexecutable esta pregunta.

Posteriormente, desde 2006 y hasta 2009 la coalición discursiva prohibicionista buscó modificar la Constitución a partir de Actos Legislativos. El primero fue el Proyecto de Acto Legislativo 133 de 2006 presentado por el ministro del Interior y Justicia que pretendía modificar el artículo 16 Constitucional al agregar un párrafo para facultar a los legisladores a imponer sanciones no privativas de la libertad al consumo y porte de sustancias alucinógenas, entre ellas la marihuana. Las razones expresadas para justificar la modificación son los graves efectos en la sociedad colombiana, en particular en los niños y adolescentes provocados por la ausencia de herramientas para sancionar conductas relacionadas con el consumo y el porte

⁵⁹ Se preguntaba: para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno, ¿aprueba usted el siguiente artículo? [...] Agregase al artículo 16 de la Constitución Política, un segundo inciso del siguiente texto: Para promover y proteger el efectivo desarrollo de la personalidad, la ley castigará severamente la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas, [...] El Estado desarrollará una activa campaña de prevención contra la drogadicción y de recuperación de los adictos, y sancionará con penas distintas de la privación de la libertad, el consumo y porte de esos productos para uso personal, en la medida en que resulte aconsejable para garantizar los derechos individuales y colectivos, especialmente los de los niños y adolescentes.

como consecuencia de la sentencia c-221 de 1994 (Holguín Sardí, 2006). Sin embargo, este proyecto fue archivado.

Al año siguiente el ministro del Interior y de Justicia presentó el Proyecto de acto legislativo número 22 de 2007 por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución, donde se encuentra establecido el derecho a la salud. De igual manera al proyecto de acto legislativo anterior, establecía sanciones no privativas de la libertad al porte y consumo en lugares públicos, además de obligar al Estado a desarrollar en forma permanente campañas de prevención contra el consumo y en favor de la recuperación de los adictos. Las razones también son las mismas, garantizar los derechos de niños y colectivos. (Holguín Sardí, 2007)

Si bien el proyecto fue aprobado en la comisión primera de la Cámara de Representantes fue archivado en el debate en la plenaria. Los argumentos para ello fue que la norma era contraria a la dignidad humana lo cual es base fundamental del Estado social de Derecho. Si bien es aceptable limitarla por los derechos de los menores, esto ya ha sido establecido en otra ley (745 de 2002) por lo que no es necesario modificar la Constitución para ello. (Holguín Sardí, 2007)

Finalmente, en 2009 se presentó el proyecto de acto legislativo 285 con una nueva propuesta de redacción para el artículo 49 Constitucional, la cual, si bien sufrió varias modificaciones, consiguió establecer la prohibición de la portación y consumo en la Constitución. Los objetivos que perseguía al prohibir el porte y consumo eran garantizar la protección del derecho a la salud pública; que el legislador establezca medidas con carácter pedagógico, profiláctico o terapéutico; que el Estado desarrolle en forma permanente campañas de prevención; y que el Estado dedique especial atención al enfermo dependiente. En cuanto a la justificación, se retoman las palabras del Ministro del Interior y de Justicia ante la Comisión de Estupeficientes en Viena donde mencionó que en Colombia “se sanciona, se extradita, se extingue el dominio, se invierten millonarios recursos en campañas de fumigación y erradicación manual de cultivos, [por eso,] no es coherente ni sostenible que una conducta como el consumo y porte de sustancias no sea sancionada.” (*Informe de Ponencia Para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo Número 285 de 2009 Cámara, 2009*)

En un inicio, se establecía una instancia conformada por el sector salud y la rama judicial quienes se encargarían de imponer las medidas correspondientes a las personas

usuarias, las cuales podrían estar acompañadas de limitaciones temporales al derecho a la libertad. Sin embargo, durante el proceso legislativo la medida de privación temporal de la libertad fue eliminado de la propuesta, además, se incorporó la acotación de que las medidas y tratamientos debían tener el consentimiento informado del adicto y además que deberían tener un carácter administrativo, no judicial. Con estas modificaciones, el proyecto fue aprobado.

4.3.2. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la salud

En la segunda etapa la coalición de *seguridad* pierde centralidad mientras que las coaliciones discursivas -de *víctimas de la violencia*, de *cannabis medicinal* y *empresarial*- toman mayor protagonismo en las situaciones de Judicial, Legislativa y Ejecutiva.

Situación Judicial (2010 – 2018)

En la segunda etapa de la situación Judicial confirmo la cada vez mayor importancia de la *Comunidad Cannábica Colombiana* y el núcleo de la creencia profunda de libertad individual, así como la centralidad de la coalición de *tratamiento* y el núcleo de creencia profunda de salud pública. Si bien la Corte Constitucional comienza declarando exequible el acto legislativo 02 de 2009 aprobado en la primera etapa, la Corte Suprema es quien toma mayor relevancia al desarrollar el concepto de dosis de aprovisionamiento a partir de varias sentencias, donde retoman el concepto de lesividad.

Entre 2011 y 2012 la Corte Constitucional analizó dos acciones de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 02 de 2009. El primero a través de la sentencia C-574 de 2011. Para quienes activaron la acción “el Congreso de la República como poder constituido desbordó sus funciones y sustituyó la Constitución mediante el quebrantamiento de la autonomía personal, un elemento esencial definitorio de la Constitución. Las medidas perfeccionistas que bajo la Carta de 1991 estaban prohibidas, bajo el Acto legislativo 02 de 2009 se han convertido en un mandato constitucional.” (*Sentencia C-574/11*, 2011)

La Corte recibió la opinión de siete personas, además de dos integrantes de la organización *DeJusticia*, todas a favor de declarar inexecutable los artículos señalados. Para sustentar sus argumentos presentaron escritos de profesores del PPD-CIDE, del *International Center on Human Rights and Drug Policy* y la *International Harm Reductions Association*. Argumentaron que el acto legislativo 02 de 2009 es un retroceso en la forma de asumir los

problemas derivados del uso y abuso de sustancias, además, es un exceso en las competencias del Congreso porque implica la sustitución de la Constitución al ser la autonomía personal un elemento esencial definitorio de la misma, el cual es violado. Asimismo, el paternalismo jurídico que hay en la decisión atenta contra el principio de la dignidad de la persona, su autonomía y libertad.

Por el otro lado, los Ministerios del Interior y de Justicia, Protección social, la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación se expresaron a favor de declarar exequible el acto legislativo 02 de 2009. Señalan que la prohibición solo puede conllevar medidas y tratamientos administrativos, de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico y solo podrán aplicarse con consentimiento informado; consideran que lejos de atentar contra la dignidad humana lo que hace es salvaguardarla, pues esa dignidad es la que se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción. Por su parte, la defensoría del pueblo considera que la acción se presentó fuera de los plazos, aunque sí sería inconstitucional porque quedan excluidos otros usos como el ritual, recreativo, experimental o cultural.

Finalmente, la Corte aclara la diferencia entre prohibición y penalización, lo primero es vedar o impedir el uso o ejecución de algo, mientras que el segundo es tipificar como delito o falta una determinada conducta. Por eso consideran que el acto legislativo 02 de 2009 no contradice la sentencia C-221 de 1994 porque la prohibición establecida se limita a medidas administrativas que requieren consentimiento informado. Para la Corte “los demandantes se limitaron a hacer una lectura parcial, incompleta y aislada de la modificación consustancial, la que se refiere únicamente a la prohibición del porte y consumo y no una lectura integral del precepto que la hiciera comprensible en todos sus aspectos.” (*Sentencia C-574/11*, 2011) Por ello, la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

La segunda acción de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 02 de 2009 la resolvió en la sentencia C-882 de 2011. El argumento de la acción era que se había omitido la consulta previa a comunidades indígenas. Para el accionante, “la prohibición del porte y consumo de sustancias psicotrópicas, desconoció el uso y consumo de estas sustancias como parte de las tradiciones de las comunidades indígenas e impuso una restricción que afecta ámbitos propios de estos grupos, en particular, el derecho a la identidad cultural.” (*Sentencia C-882-11*, 2011) En este caso, la Corte señaló exequibles los preceptos bajo el argumento de

que la prohibición sobre el porte y consumo no se opone “a las comunidades indígenas ni es susceptible de limitar o restringir sus prácticas tradicionales ligadas a la hoja de coca” (*Sentencia C-882-11*, 2011) por lo que no era necesario consultarles.

Por otra parte, en 2012 la Corte Constitucional resolvió la sentencia C-491 donde analizó la acción de inconstitucionalidad de la ley 1453 de 2011, la cual modificó el artículo 376 del Código penal (Ley 599 de 2000) que sanciona el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con el objetivo de venta o suministro ya que se eliminó de la redacción la frase “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal” lo que podría llevar a la criminalización del porte de la dosis personal. Para el accionante si bien el porte y consumo están prohibidos por el acto legislativo 02 de 2009, éste no autorizó la alternativa de sancionar esas acciones con penas de prisión.

Para el representante de la policía nacional el concepto de dosis personal no ha desaparecido del ordenamiento jurídico ya que se encuentra en el Estatuto Nacional de Estupefacientes. En tanto, el procurador general señaló que “es un hecho cierto que tanto el porte como el consumo de drogas está prohibido, salvo prescripción médica, lo cual se funda en el deber constitucional que tienen todas las personas de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. Finalmente, la Corte señaló que la dosis personal está vigente en el orden jurídico colombiano⁶⁰ ya que la prohibición al porte y consumo hecha en el acto legislativo 02 de 2009 no modificó lo expresado por la Corte en la sentencia c-221 de 1994, “por ello no entraña vulneración a los principios de dignidad, orden justo, prevalencia de los derechos fundamentales, igualdad, ni a las cláusulas de libertad y autonomía individual.” (*Sentencia C-491/12*, 2012)

En cuanto a la Corte Suprema, esta resolvió seis casos, principalmente sobre personas detenidas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, en su modalidad de llevar consigo cantidades mayores a la dosis personal⁶¹. Si bien en un inicio retoma el razonamiento hecho en la primera etapa sobre que solo el exceso insignificante de la dosis

⁶⁰ (artículo 2 inciso j) de la ley 30 de 1986.

⁶¹ En este periodo la Corte resolvió dos casos más sobre el delito de tráfico, producción y porte de estupefacientes (sentencias 3605 de 2017 y 497 de 2018), sin embargo, en ambos casos la sustancia encontrada fue cocaína por lo cual, no las analizo.

personal se considera carente de lesividad, evoluciona rápidamente para afirmar que todo exceso de la dosis personal puede considerarse como carente de lesividad.

En agosto de 2011 la Corte resolvió el caso de una persona detenida con 79 gramos de mariguana a través de la sentencia P 35978. La defensa de la persona detenida menciona que ese comportamiento carece de antijuridicidad material y no se cumple el principio de lesividad (utilizado en los casos de la primera etapa) ya que la sustancia estaba destinada para su consumo, además, se demostró que es farmacodependiente. En contra parte, la fiscalía señala que el tipo penal protege bienes jurídicos de carácter colectivo como lo es la salud pública, y no individuales, además, la persona fue detenida con una cantidad que supera ampliamente la dosis personal.

La Sala concluyó que “aún con la prohibición constitucional de porte y consumo de estupefacientes, el concepto de dosis personal no ha desaparecido del ordenamiento jurídico”, además, existe un conflicto entre lo expresado en los artículos de la Constitución 49 y el 16 referente al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, en este caso la Corte no le dio la razón al detenido al considerar que era una cantidad muy superior a la dosis personal. (CASACIÓN N°35978 Proceso No 35978 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN PENAL, 2011)

Posteriormente, en septiembre de 2014 la Corte resolvió otro caso en el que se le acusa de llevar consigo 51.8 de mariguana y 2.2. gramos de cocaína con la intención de venta. El detenido inicialmente aceptó el cargo, pero posteriormente la defensa manifestó que no puso en peligro la salud pública dado que era para su propio consumo, por ello hay una ausencia de lesividad. El tribunal señaló que la cantidad era mayor a la dosis de aprovisionamiento. Un hecho interesante es que el procurador delegado de este caso concuerda con la defensa del detenido y solicita que sea absuelto.

La Corte concluye que si bien no puede retractarse ahora de los cargos que ya había aceptado, “mantiene su línea jurisprudencial en el sentido de que el sólo porte de dosis para fines de uso exclusivamente personal de sustancias, en las cantidades y variedades establecidas por el legislador, es una conducta que no afecta bienes jurídicos ajenos [sin embargo,] el suministro, distribución o venta de droga, o la sola tenencia o porte con fines de distribución, comercialización o venta sin permiso de autoridad competente constituyen

actividades delictivas.” (*Sentencia P 33409*, 2014) En este caso, la Corte suspendió la medida privativa de la libertad dejando solamente la multa.

En noviembre de 2014 la Corte resolvió el caso de otra persona detenida esta vez con una cantidad de cannabis mayor a la permitida por medio de la sentencia P-15519. Nuevamente se alegó que no se cumplió con el principio de lesividad dado que la cannabis era para uso personal y se acreditó que la persona era “adicta”. Por su parte, la fiscalía señala que, si bien es cierto que se acreditó como adicto, “portaba marihuana en una cantidad superior a dos veces la dosis tolerada (52 gramos), claramente esa cuantía desborda los límites de razonabilidad y tal evento permite presumir una destinación ilícita de la droga”.

La Corte reconoce que el razonamiento seguido hasta ahora es que “si la cantidad que se lleva consigo sobrepasa ligeramente la dosis legal de uso personal carecerá de lesividad por su insignificancia. Un exceso superior, aun cuando sea para el propio consumo, siempre será antijurídico porque hace presumir – de derecho- el riesgo para la salud pública, el orden socioeconómico y la salud pública.” Sin embargo, considera que debe replantearse porque: 1) existen argumentos que permiten vislumbrar la falta de lesividad del porte de estupefacientes para el consumo; 2) la distinción entre eventos de “exceso mínimo” no tiene una razón válida; 3) el consumidor se considera sujeto de protección reforzada y no puede ser que al mismo tiempo esto constituya un delito; y 4) porque hay una tendencia contemporánea hacia la despenalización y la Corte debe reflexionar permanentemente. En este sentido, reconoce que la presunción de antijuridicidad para los delitos de peligro abstracto como lo es el de la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes debe aceptar pruebas que lo desacrediten siempre y no solo cuando se trate de excesos ligeros. Por ello, en este caso, la Corte da la razón a la persona detenida⁶² (*Sentencia P 15519*, 2014).

En 2016 la Corte revisó el caso de un soldado que fue detenido con 50.2 gramos de cannabis cuando se disponía a salir a patrullar. Su defensa partió de que no hubo lesividad en el acto ya que no puso en riesgo la salud pública, al ser esta cantidad para su consumo y dadas las características del lugar al que iría se le dificultaría conseguir cannabis, así que esta

⁶² La Corte además señala que en adelante, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los órganos de policía judicial deberán dirigir su persecución hacia los verdaderos traficantes de narcóticos que son quienes lesionan o ponen en peligro efectivamente los bienes jurídicos tutelados.

cantidad era su “dosis de aprovisionamiento”, además, demostró que la persona es “adicta” desde niño, sin embargo, esto último fue desestimado por el tribunal. De igual manera, tanto la fiscalía como la procuraduría rechazaron los argumentos de la defensa.

La Corte absolvió al acusado al considerar que a partir del acto legislativo 02 de 2009 las adicciones requieren medidas pedagógicas, terapéuticas o profilácticas y siempre con consentimiento informado, no acciones punitivas. Asimismo, estableció que “la dosis personal no es solamente la que determina el literal j del artículo 2 de la ley 30 de 1986, sino también la que se demuestre en el proceso en un monto superior a esa regulación, pero siempre que sea necesaria para el consumo del sujeto que está siendo procesado dada su situación personal en el caso concreto.” Así, en el caso del soldado ésta era su dosis de aprovisionamiento. (*Sentencia P 2940*, 2016)

Finalmente, en julio de 2017 la Corte nuevamente reviso un caso de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. En este caso la policía detuvo a dos personas en posesión de 1.3 gramos de cannabis y 5.5 gramos de cocaína, así como elementos que consideraron pruebas de la intención de venta⁶³, una de ellas menor de edad, por lo que solo estudia el caso del mayor de edad. La defensa parte de que no se violó el principio de lesividad ya que no tenía intención de venta, además, señala que los supuestos elementos de prueba no permiten concluir que había intención de venta. Por su parte, tanto la fiscalía como la procuraduría defendieron los supuestos elementos de prueba, los cuales consideran que permiten considerar a los detenidos como culpables, además de que ellos no presentaron pruebas para desmentir los dichos de la policía y excedían la dosis permitida.

En este caso, la Corte señala primero, que la carga de la prueba le corresponde a la fiscalía, y no a los acusados, además, que si bien la cantidad es mayor a la dosis personal el desarrollo jurisprudencial ha limitado este elemento a “la demostración del ánimo por parte del portador de destinarla a su distribución o comercio” (*Sentencia P 9916*, 2017). Es así que nuevamente absuelve al acusado.

Una sentencia se aleja del tema de las anteriormente revisadas. En ella, la Corte resolvió si la EPS, la Secretaría de Salud departamental y el Instituto Colombiano del

⁶³ Hojas con manuscritos que asemejan cuentas sobre clientes y cantidades vendidas y billetes de distintas denominaciones.

Bienestar vulneraron los derechos a la salud, vida digna y seguridad social de una persona con dependencia. La familia de la persona dependiente tramitó una tutela contra la EPS que negó el tratamiento y la atención médica especializada (internamiento) que le fue prescrita por la profesional de la salud. La EPS argumentó que el internamiento no formaba parte del Plan Obligatorio de Salud, por lo que no autorizó este tratamiento, el cual debía tramitarse ante la Secretaría de Salud departamental, pues de otra manera conllevaría un riesgo para el equilibrio financiero del sistema de salud, afectando la calidad de los servicios. La Corte resolvió que le corresponde a la EPS la rehabilitación y recuperación funcional de la persona; además, ordena a la Secretaría de Salud que diseñe, implemente y ponga en ejecución las políticas de educación, información, prevención y rehabilitación frente al consumo (*Sentencia T-124/14*, 2014).

Situación Legislativas (2010 – 2018)

En la situación Legislativa durante la segunda etapa hubo creencias de prohibición y de regulación que impulsaron políticas de drogas contradictorias. Por un lado, la coalición de *seguridad*, en concordancia con los avances dados en la etapa anterior, impulsó cambios en los Códigos Penales y en la publicación del Código Nacional de Policía y Convivencia (*Ley 1453*, 2011; *Ley 1801*, 2016). Por otro lado, la coalición de *tratamiento* impulsa normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas; además, la coalición discursiva a favor de la *cannabis medicinal* fue central para reglamentar el acto legislativo 02 de 2009 y permitir los usos medicinales y científicos de la cannabis a través del proyecto presentado en diciembre de 2014 por el senador Juan Manuel Galán del partido liberal (Galán, 2014a).

Entre 2010 y 2011 se discutió y aprobó la ley 1453 que incorporó modificaciones al Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictaron otras disposiciones en materia de seguridad. En la exposición de motivos del proyecto de ley 164 el objetivo principal es la necesidad de prevenir y enfrentar el terrorismo y la criminalidad organizada (*Texto Definitivo Plenaria de Cámara al Proyecto de Ley Número 160 de 2010 Cámara 164 DE 2010 Senado Por Medio de La Cual Se Reforma El Código Penal, El Código de Procedimiento Penal*, 2011). El punto

que interesa a la investigación es el cambio realizado al artículo 376 del Código penal, referente al delito de Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Las modificaciones son de tres tipos, la primera, es la ampliación de las sustancias ilícitas que activan este artículo, la segunda es el endurecimiento de las penas, y la tercera, que cambió hasta el último debate, es la eliminación de la frase “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal” (*Ley 1453*, 2011).

En el mismo sentido en 2016 se aprobó la ley 1801 por la cual se estableció el Código Nacional de Policía y Convivencia. En él se sancionó el porte y consumo de estupefacientes en el espacio público. El artículo 33 regula los comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas, y en su literal c) menciona el consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas, no autorizados para su consumo. De manera similar, el artículo 140 sanciona los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público donde el punto siete es consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en diversos lugares del espacio público.

Las sanciones para estas faltas son es la multa, destrucción del bien, participación en programas comunitarios o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de atención en drogadicción y servicios de farmacodependencia. Asimismo, la policía nacional podrá registrar a las personas y los bienes que posee para establecer si la persona lleva drogas o sustancias prohibidas, de carácter ilícito (*Ley 1801*, 2016). Ambos artículos son analizados por la Corte Constitucional en la siguiente etapa.

Por otra parte, en julio de 2012 se aprobó la ley 1566. Su objetivo era garantizar la atención integral de las personas que consumen sustancias psicoactivas. Ésta reconoce “que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos, por lo tanto, el abuso y la adicción deben ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas públicas nacionales en salud mental y para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto”.

Con ello, toda persona, prioritariamente menores de edad y poblaciones en situación de vulnerabilidad, que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo de sustancias psicoactivas tendrá derecho a ser atendida de forma integral por las entidades que conforman el sistema general de seguridad social en salud. Además, de

conformidad con el acto legislativo 02 de 2009, será necesario que se dé el consentimiento informado por parte de la persona que reciba el tratamiento. Los centros de atención que incumplan las condiciones establecidas serán sancionados. (Ley 1566, 2012)

En cuanto a la cannabis medicinal, durante dos años se llevó a cabo un proceso para regular los usos medicinales y científicos de esta planta que comenzó con el proyecto de ley del Senador Juan Manuel Galán. El 29 de octubre de 2014 se publicó el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 80 de 2014 Senado. En él se menciona que el objeto de la ley es permitir el acceso a un mecanismo de uso compasivo para el manejo de enfermedades crónicas, terminales y al mismo tiempo, responder de forma eficaz a las graves consecuencias que trae la actual política de prohibición a través de un modelo de regulación basado en datos clínicos y científicos. Además, inicialmente solo el Ministerio de salud formularía la política de direccionamiento para el uso terapéutico del cannabis y aprobaría las investigaciones (*Informe de Ponencia Para Primer Debate al Proyecto de Ley Número 80 de 2014 Senado*, 2014).

Los Ministerios de Justicia y Derecho y Salud y Protección social expresaron sus opiniones sobre la propuesta. El Ministerio de Justicia emitió un concepto donde señala que el proyecto está en relación con la creación de una nueva política de drogas, pero ya existen diversas dependencias públicas encargadas de regular y evaluar este nuevo mercado, que no han sido consideradas en el proyecto. Finalmente, plantea preguntas sobre la producción de cannabis: quién lo hará, un monopolio estatal o se delegará a privados, y cuáles serán los controles o condicionamientos. Por su parte, el Ministro de Salud comentó que dados los recursos y conocimiento especializado lo mejor es que la producción la desarrolle la industria farmacéutica; y aclara que la norma actualmente no permite la venta de flor, pero sí como medicamento de síntesis el THC.

El Senador Galán realizó modificaciones al proyecto: se creó una comisión técnica de implementación y la comisión legal de seguimiento a la implementación; se incorporó al Ministerio de Justicia como responsable de promover la investigación relacionada con la cannabis para regular su uso terapéutico y medicinal; e incorporó nuevos incisos a los artículos 375 y 376 del código penal para crear una excepción a las sanciones establecidas en ellos

(Informe de Ponencia Para Primer Debate al Proyecto de Ley Número 80 de 2014 Senado, 2014). El informe fue aprobado en primer debate el 11 de noviembre de 2014.

El 24 de noviembre fue convocada una mesa de trabajo interinstitucional a la que asistieron el senador proponente, los ministros de Justicia y Derecho, Salud y Protección Social, Fondo Nacional de Estupefacientes, Universidad Nacional, Invima y la Academia Nacional de Medicina. Dentro de los cambios sugeridos están dejar de mencionar terapéutico y llamarla medicinal y científica; señalar que el Estado asumirá el control de la regulación y permitirá al gobierno suscribir convenios con los resguardos, territorios indígenas y los consejos comunitarios; en cuanto al código penal se plantea utilizar el término "cannabis"; agregar un artículo para facultar al ministerio de Educación a expedir la política nacional de prevención e incorporarlo a la Comisión técnica; agregar un nuevo artículo para cuando los pacientes sean menores de edad los padres se informen de los riesgos y beneficios; y se modificó el plazo para que el gobierno nacional expida la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales (*Informe de Ponencia Para Segundo Debate Del Proyecto de Ley 80 de 2014 Senado, 2015a*).

Los comentarios de la mesa de trabajo interinstitucional llevaron a que el día 15 de diciembre de 2014 fuera aprobado el aplazamiento del trámite. Posteriormente, el día 29 de abril de 2015 se ordenó la devolución del expediente con el fin de realizar modificaciones al proyecto. Por eso es hasta el 1 de septiembre de 2015 que en la Gaceta 648 del 1 de septiembre de 2015 se publicó la ponencia para segundo debate. En la nueva versión se deja de hablar de uso de cannabis para fines medicinales y ahora se mencionan productos farmacéuticos.

Asimismo, desde 2015 se conformó un grupo Asesor integrado por miembros de los Ministerios de Justicia, Salud, el Fondo Nacional de Estupefacientes y el Invima los cuales realizaron más modificaciones: incluir al Ministerio de Agricultura en el Consejo Nacional de Estupefacientes para regular el tema de la reglamentación de cannabis medicinal; se le dieron funciones a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia; también incorporaron el cobro de tarifas y la imposición de sanciones (*Ponencia Para Segundo Debate al Proyecto de Ley Número 80 de 2014 Senado, 2015*).

Por su parte, vale la pena recuperar los argumentos en contra vertidos en el informe de ponencia negativo para segundo debate. Primero señala que no es necesario renovar las facultades que ya tiene el ejecutivo para reglamentar el uso medicinal de los estupefacientes en toda su cadena de producción, distribución y posesión; segundo, esta reglamentación es inflexible lo que la hace susceptible de una rápida desactualización; tercero, los cambios al código penal (375, 376 y 377) son innecesarios porque sancionan acciones que se realicen sin autorización, pero justamente esta ley daría autorizaciones (*Informe de Ponencia Para Segundo Debate Del Proyecto de Ley 80 de 2014 Senado, 2015b*).

Finalmente, el texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 10 de diciembre de 2015 incluyen medidas de inclusión para los pueblos y comunidades indígenas. Éstas señalan que "el Estado podrá apoyar sus iniciativas económicas de producción, transformación y distribución de productos derivados de la planta de cannabis con fines medicinales, terapéuticos y culturales." (*Texto Definitivo Aprobado En Sesión Plenaria El Día 10 de Diciembre de 2015 al Proyecto de Ley Número 80 de 2014 Senado, 2015*) El proyecto fue aprobado el día 13 de abril de 2016 en primer debate en la Comisión primera de la Cámara de Representantes.

En el informe de ponencia para segundo debate incorporaron nuevas medidas de inclusión. El principal cambio es en cuanto a los pequeños y medianos cultivadores ya que el Estado deberá brindarles protección y fortalecimiento, además de incorporarlos al programa de sustitución de cultivos para el cultivo de cannabis con fines exclusivamente medicinales y científicos. Además, "se protegerá la mano de obra local, así como lo relativo a los mecanismos de protección al cesante." (*Proyecto Para Segundo Debate Del Proyecto de Ley Numero 185 de 2015 Cámara, 80 de 2014 Senado, 2016*) El proyecto de ley se aprobó en la plenaria de la Cámara de representantes el día miércoles 25 de mayo de 2016 y finalmente el 13 de julio de 2016. Se publicó la ley 1787 de 2016 por medio de la cual se reglamenta el acto legislativo 02 de 2009.

Situación Ejecutiva (2010 – 2018)

Las coaliciones discursivas *a favor de la cannabis medicinal y empresarial* acompañaron los distintos decretos y resoluciones que durante esta etapa se aprobaron, los cuales, más allá de la narrativa de los cualidades medicinales de la cannabis, están influidos principalmente por

la narrativa del desarrollo de la industria nacional y la creencia política de mercado ya que se centran en la reglamentación de la producción, distribución, venta y exportación de derivados de cannabis con fines medicinales, asimismo, con el pasar de la etapa los pequeños cultivadores y productores son vistos como víctimas y se incorporan medidas de inclusión a esta nueva industria.

Si bien los Ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y Derecho habían apoyado el Acto legislativo 02 de 2009 para prohibir el porte y consumo de estupefacientes, como la cannabis, en la segunda etapa cambiaron su posición. En diciembre de 2015, ambos, además del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural firmaron el decreto 2467, por el cual reglamentaron los aspectos de que tratan los artículos 3, 5, 6 y 8 del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Recordar que el artículo 5 del Estatuto establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes⁶⁴ (CNE) es quien reglamenta el control de las áreas donde se cultivan plantas para la obtención o producción de drogas, las cuales solo podrán cultivarse con licencia y de acuerdo a la reglamentación que el CNE establezca para ello.

Es así que el decreto 2467 de 2015 tenía el objetivo de reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión de semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, los procesos de producción, fabricación, exportación, importación y uso de éstas y sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos y científicos. Asimismo, este documento por primera vez menciona el autocultivo, como no mayor a 20 plantas, a diferencia de una plantación la cual es mayor a 20 plantas establecido en el Estatuto Nacional de Estupefacientes. (*Decreto 2467 de 2015*, 2015).

Posteriormente, en 2016 se aprobó el decreto número 780 de 2016 por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el cual se incorporó el título 11 referente a cannabis. En él se menciona la “fuente semillera”, es decir, la forma en que se legalizarán las semillas preexistentes; las licencias de cultivos y posesión de semillas expedidas por el CNE; licencias de producción y transformación y exportación expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; además, prohíbe dar licencias sobre

⁶⁴ Dependiente del Ministerio de Justicia y Derecho, aunque conformado por varios ministerios más, entre ellos el de Salud y Protección Social.

cultivos ya existentes (*Decreto 780 Por Medio Del Cual Se Expide El Decreto Único Reglamentario Del Sector Salud y Protección Social*, 2016).

En diciembre de 2016, se aprobó la ley 1787 sobre cannabis medicinal. A raíz de ello, en abril de 2017 se expidió el decreto 613 que reglamentó la ley 1787. Para justificar este decreto se utiliza la Convención única de 1961 que no prohíbe el cultivo de estupefacientes mientras sea para fines medicinales y tengan permiso de la autoridad y el acto legislativo 02 de 2009. Asimismo, la superintendencia de industria y comercio señaló que se debería fomentar la adquisición de cannabis por parte de pequeños y medianos cultivadores (*Decreto 613 de 2017*, 2017).

El decreto 613 subroga a su vez la parte del decreto 780 de 2017 sobre cannabis. Aunque tiene similitudes como la prohibición para otorgar licencias a las plantaciones preexistentes, pero permite que dentro de los programas de sustitución se erradique el cultivo ilícito para posteriormente sembrar cannabis lícitamente. También, menciona los cupos que el país deberá solicitar a la Comisión de Estupefacientes de la ONU. Además, el último apartado del decreto está destinado a pequeños y medianos cultivadores y productores donde se establece que deberán desarrollarse mecanismos de asistencia técnica y los fabricantes de derivados tendrán que utilizar al menos el 10% de productos de pequeños y medianos cultivadores (*Decreto 613 de 2017*, 2017).

Asimismo, el 8 de agosto de 2017 el Ministerio de Justicia y Derecho expidió la resolución 577 que regula técnicamente el decreto 613 del mismo año. En esta resolución se define claramente los cupos que se mencionan en el decreto 613 y la forma en que se deberán solicitar. También se especifica el procedimiento para solicitar las licencias a que hace referencia esta resolución, las solicitudes de modificación y de cancelación, asimismo, desarrolla los protocolos de seguridad que deben presentar los licenciatarios, estos son menos estrictos para pequeños y medianos productores y cultivadores (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017a).

En idéntica fecha el Ministerio de Justicia y del Derecho también expidió la resolución 578 donde establece el manual de tarifas para las licencias de cultivo de cannabis psicoactivo y no psicoactivo. En este caso el argumento utilizado para la presente resolución es el artículo 8 de la ley 1787, que menciona que se deberá cobrar por los servicios de evaluación y

seguimiento. Se incluyen tarifas diferenciadas para pequeños y medianos cultivadores en el caso de que haya una extensión de las licencias (*Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017b*).

La tercera resolución emitida en esa fecha fue la 579, en la cual los ministerios de Justicia y Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural y Salud y Bienestar establecen los criterios para definir a los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores que se mencionan en la ley 1787 y las resoluciones 577 y 578. Solo se consideran a las personas naturales que cuenten con un área total para el cultivo que no supere las cero coma cinco hectáreas. También podrán ser esquemas asociativos compuestos, pero con el requisito de que todos los asociados cumplan con el requisito de ser pequeños o medianos cultivadores (hasta 0.5 h) (*Ministerio Justicia y del Derecho, Ministerio Agricultura y Desarrollo rural, & ministerio Salud y Protección Social, 2017*).

Finalmente, en abril de 2018 los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Justicia y Derecho y Salud y Protección Social publicó el decreto 631. El objetivo del decreto es ampliar el periodo para que las fuentes semilleras, establecido en el decreto 780 de 2016, lleven a cabo su registro ante el ICA, además de agregar una nueva causal para la cancelación de la licencia, en este caso realizar las actividades permitidas en un predio no registrado (*Decreto 631, 2018*).

4.3.3. Seguridad, salud pública y mercado medicinal

En la tercera etapa nuevamente las tres situaciones de acción decisionales se activan, aunque esta vez en un gobierno orientado hacia la prohibición. Desde la situación Judicial continúan la defensa de la dosis personal tanto de leyes y reglamentos que la buscan prohibir como liberando personas por llevar consigo cantidades mayores a la dosis personal. Por su parte, la coalición discursiva a favor de las *víctimas de la prohibición* y la coalición promotora *Acciones para el cambio* aumentan su centralidad en la situación Legislativa con intentos por cambiar el artículo 49 para crear una excepción al cannabis para uso adulto de la prohibición establecida ahí, aunque no consigue aprobarse. En tanto, en la ejecutiva la coalición discursiva *empresarial* se activa para impulsar la publicación de decretos a favor del cáñamo; paralelamente la coalición *prohibicionista* impulsa nuevamente prohibir el porte y consumo en el espacio público.

Situación Judicial (2018 – 2022)

En esta etapa las coaliciones promotoras de *Ideas para el cambio* y *Comunidad Cannábica Colombiana* se vuelven centrales en la confrontación entre las creencias profundas de libertad individual y salud pública ya que en todos los casos las decisiones tomadas por los órganos judiciales concuerdan con los argumentos a favor de la libertad individual. Por otra parte, por primera vez se activa, además de la Corte Constitucional y la Corte Suprema, el Consejo de Estado, el cual, si bien parece estar a favor de las dependencias que conforman la coalición de seguridad, termina apeguándose a las sentencias de los otros dos órganos judiciales.

En 2019 la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-253 sobre la acción de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 30 (numeral 2, literal C) y 140 (numeral 7) de la ley 1801 de 2016 por la cual se expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia. En ellos, como mencioné en el apartado de la situación Legislativa de la etapa previa, se sanciona el consumo de sustancias psicoactivas en espacios privados con acceso al público y en el espacio público.

Los demandantes consideran que esta legislación viola los derechos de las personas usuarias en tres sentidos: “(i) restricción irrazonable a la libre opción de elegir los planes de vida; (ii) transgresión a la libertad de expresión en el espacio público; (iii) exclusión del espacio público de un segmento de la población por conductas que sólo atañen a quien las realiza.” (*Sentencia C-253-19*, 2019) Para ellos, estos comportamientos -considerados contrarios a la convivencia- no constituyen ninguna afectación a un bien jurídicamente tutelado dado que el consumo no afecta la tranquilidad de las personas ni la integridad del espacio público, además, ya existen herramientas para sancionar la afectación al espacio público, a la integridad personal y a la autoridad.

La Corte recibió varias opiniones. A favor de la acción de inconstitucionalidad estuvieron las organizaciones *Temblores ONG* y *DeJusticia* -integrantes de la coalición *Acciones para el cambio*- y dos profesores de la Universidad del Externado, ellos argumentan que la medida es arbitraria y desproporcionada ya que implican una intromisión indebida en los ámbitos de decisión personal, al tiempo que se erigen como materialización de un modelo de virtud perfeccionista prohibido constitucionalmente; limitan de manera desproporcionada el derecho a la libertad de expresión; constituyen un obstáculo inaceptable para la diversidad

cultural; y restringen competencias de las entidades territoriales. Además, de manera implícita se acepta el consumo de sustancias prohibidas si las autoridades competentes lo autorizan.

Por otra parte, las opiniones contrarias a la acción de inconstitucionalidad⁶⁵ consideran que los artículos impugnados buscan garantizar la convivencia, la seguridad ciudadana, la primacía del bien general sobre el particular, la dignidad de todos los ciudadanos, el disfrute armonioso del espacio público, la defensa de niños, niñas, adolescentes, familias y a la sociedad en general. Estas son finalidades constitucionales inaplazables y de vital importancia, por ello, no es necesario hacer un examen de racionalidad y proporcionalidad. Además, dichos artículos no vulneran los derechos constitucionales ya que la restricción al libre desarrollo de la personalidad resulta de una intensidad leve en comparación con los principios constitucionales que se pretende satisfacer. Asimismo, los particulares no pueden reclamar derechos absolutos y no existe una medida menos lesiva que promueva la tranquilidad, la convivencia pacífica y uso y destinación común del espacio público.

Para la Corte las preguntas a responder son: “¿el legislador viola el derecho al libre desarrollo de la personalidad al prohibir de forma general, so pena de medidas de policía, el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público como forma de proteger la tranquilidad y las relaciones respetuosas? [y] en parques y en el espacio público en general, como forma de proteger el cuidado y la integridad de dicho espacio?”(*Sentencia C-253-19*, 2019)

La Corte identifica un conflicto entre los tratados internacionales de defensa y promoción de derechos humanos y los que buscan el combate al tráfico de drogas en tres sentidos: 1) el respeto al derecho de igualdad y la prohibición de discriminación, 2) el derecho a una participación significativa en el diseño, implementación y evaluación de las leyes, políticas y prácticas sobre drogas y 3) el derecho a que se garantice un remedio efectivo.

⁶⁵ fueron de parte de la Policía Nacional, Alcaldía mayor de Bogotá, Alcaldía de Medellín, Federación Colombiana de Municipios, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa, Presidencia de la República, Red de Veedurías Ciudadanas del Municipio del Espinal, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Universidad del Rosario.

Si bien la Corte reconoce que el legislador puede imponer prohibiciones generales y amplias a determinados comportamientos, esto ocurre en casos de delitos y normas de carácter penal, pero en este caso, son comportamientos que no están excluidos del ámbito de protección del libre desarrollo de la personalidad. Por ello, concluye que no es razonable constitucionalmente imponer una prohibición amplia y genérica cuando no es medio necesario, ni idóneo para alcanzar los fines, así sean imperiosos, por ello, declara inexecutable la parte de dichos artículos que refieren a “bebidas alcohólicas, psicoactivas o” (*Sentencia C-253-19*, 2019).

Por su parte, en 2020 el Consejo de Estado emitió una sentencia sobre el decreto 1844 de 2019 por el cual se reglamenta el Código Nacional de Policía y Convivencia. Para los demandantes se debe declarar la nulidad de dicho decreto ya que “el Gobierno Nacional traslada la responsabilidad del abordaje del problema del consumo de drogas en la Policía Nacional, institución que no se encuentra capacitada para cumplir con los estándares para el tratamiento a las personas que se encuentran en procesos de adicciones” (*Sentencia 11001032400020180038700 y 11001032400020180039900 (acumulados)*, 2020).

Además de los accionantes -la legisladora Katherine Miranda y el ciudadano Andrés Felipe Yepes-, el *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Temblores ONG* acompañaron el proceso y argumentaron que tipificar y sancionar con incautación y destrucción de la dosis personal y judicializar la de aprovisionamiento, coarta la autonomía del individuo para decidir sobre el porte y tenencia para consumo en su esfera íntima ya que estos son ámbitos netamente privados y propios del individuo por lo que el Estado estaría diseñando el plan de vida de la persona, impidiéndole elegir libremente y decidir autónomamente sobre sus propios actos.

Los argumentos en contra fueron expresados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los Ministerios del Interior, Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social y de Defensa Nacional. Estos son: “el derecho constitucional a la tenencia, porte y consumo de dosis personal de drogas no es un derecho aislado, absoluto ni ilimitado, y debe interpretarse en consonancia con los principios y valores constitucionales, razón por la que las autoridades tienen la obligación constitucional y legal de hacer efectivas las limitaciones propias de este derecho, entre otras, mediante las medidas de tipo policivo

previstas en las leyes de la República.” (*Sentencia 11001032400020180038700 y 11001032400020180039900 (acumulados)*, 2020)

El Consejo de Estado reconoce la difícil labor de las policías en su tarea de combatir el microtráfico ya que mientras el porte con intención de venta y la venta están sancionados penalmente, el porte de la dosis personal para el consumo propio no lo está. Desecha los alegatos presentados por los demandantes, sin embargo, reconoce que la sentencia C-253 de 2019 declaró inexecutable partes de los artículos 33 y 140 del Código Nacional de Policías y Convivencia que son reglamentados por el decreto 1844 de 2019. En este sentido, concluye que el decreto solo reglamenta el porte, tenencia y posesión de SPA cuando esta conducta traspasa la esfera íntima del consumidor y se relaciona con la comercialización o distribución. Por ello, la policía hará uso del procedimiento reglado cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizado para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder.

En cuanto a la Corte Suprema, en 2019 emitió una sentencia sobre posesión de cantidades mayores a las establecidas como dosis personal. En la sentencia P-025 de 2019 la Corte conoció el caso de dos personas, una de ellas menor de edad, en posesión de treinta cigarrillos con mariguana con un peso de 50 gramos. La defensa argumentó que para emitir la sentencia en primera instancia el juez solo se basó en que la cantidad que portaba era mayor a la dosis personal, pasando por alto la jurisprudencia de la Corte. También que el tribunal erróneamente trasladó la carga de la prueba al imputado de probar que la droga era para su propio consumo.

El ministerio público concuerda con lo expresado por la defensa, de igual forma lo hace el fiscal quien además señala que la Corte deber hacer un llamado de atención respecto a la forma en que los fiscales delegados imputan los cargos en aras de que desde un inicio se precisen claramente los hechos objeto de imputación, “para que no suceda como en este caso, donde a lo largo del proceso se fueron variando los verbos rectores, con clara afectación del derecho de defensa” (*SP025-2019 Radicado No. 51204*, 2019). La Corte reitera, como en ocasiones previas, que la carga de la prueba le corresponde a la Fiscalía y no a la persona acusada, posteriormente señala que además de llevar consigo una cantidad mayor a la dosis

personal es necesario probar que el implicado tiene como fin la distribución o venta, de otra forma no queda otra opción que absolverlo (*SP025-2019 Radicado No. 51204*, 2019).

Situación Legislativa (2018 – 2022)

En esta etapa ocurre la mayor confrontación entre creencias que ocurre en esta situación, por un lado, la coalición *prohibicionista* y de *seguridad* cercanas a los grupos mayoritarios del Congreso promueven la prohibición del porte, consumo y venta de estupefacientes en el espacio público; por otro, las *víctimas de la prohibición*, la coalición *Acciones para el cambio* y la *Comunidad cannábica colombiana*, aliados de los grupos minoritarios promueven la reforma al artículo 49 constitucional para hacer una excepción para la cannabis en la prohibición existente contra el porte y consumo; asimismo, la coalición *empresarial* impulsó cambios para permitir los usos industriales de la planta.

Primero, en 2019 se publicó la Ley 2000 la cual modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad. Dentro de los cambios está el hecho al artículo 140 del Código Nacional de Policías que sancionaba los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. En él se incorporan los numerales 13 y 14. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos, centros deportivos, y en parque; y en zonas del espacio público tales como zonas historias o declaradas de interés cultural. En ambos casos se impondrá multa, se incautará la sustancia y se destruirá el bien (*Ley 2000*, 2019).

Por otro lado, un grupo de legisladores encabezados por Juan Carlos Lozada y Juan Fernando Reyes impulsaron un proyecto de acto legislativo que presentaron tres veces entre 2019 y 2021 el cual, pese a no prosperar en ninguna ocasión, evolucionó en su redacción. Primero, en agosto de 2019 se publicó el Proyecto de acto legislativo número 172 de 2019 Cámara por medio del cual se modificaba el artículo 49 de la constitución y se regularizaba el uso recreativo del cannabis. El objetivo del proyecto es permitir la regularización del uso del cannabis con fines recreativos por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización para uso científico (J. C. Losada & Reyes, 2019).

El proyecto de Acto legislativo hace un recorrido por las normas de la política de drogas, si bien el acto legislativo 02 de 2009 prohibió el porte y consumo salvo prescripción médica y la ley 1787 de 2016 lo reglamentó, ésta también incorporó el uso científico, algo que no está mencionado en el artículo 49 Constitucional. Afirman que en el país han existido dos tendencias claras: una prohibicionista y otra reivindicatoria de las libertades individuales. Dentro de los argumentos expresados a favor del proyecto está la mayor recaudación, la generación de empleos, el debilitamiento de las organizaciones delictivas y el fracaso de las políticas prohibicionistas para cumplir con sus metas, además de ser violatorias de los derechos de igualdad, libre desarrollo de la personalidad y derecho a la salud. Asimismo, mencionan que la regulación debe ser incremental. El 24 de septiembre de 2019 el proyecto fue puesto a consideración de la Comisión primera y fue aprobado. Pero, posteriormente archivado al agotarse los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite.

El 20 de julio de 2020 nuevamente los representantes Losada y Reyes⁶⁶ presentaron el proyecto de acto legislativo 006 de 2020, por medio del cual modifican el artículo 49 de la Constitución política y se regulariza el uso recreativo del cannabis. Entre la propuesta pasada y esta se incorporó una última oración al párrafo nuevo: "La ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos y zonas comunes." (J. Losada & Reyes, 2020)

El 12 de agosto de 2020 se publicó el Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta. Un nuevo argumento a favor es un apartado sobre los beneficios económicos que ha traído la nueva industria del cannabis medicinal, además, el texto tuvo nuevas modificaciones, se eliminó la frase "dentro de los establecimientos que disponga la ley" e incluyó más restricciones al porte y consumo, ahora también en "entornos escolares, entre otros" (Juan Losada, 2020) El proyecto fue aprobado en sesión del 15 de septiembre de 2020. Sin embargo, el 3 de noviembre de 2020 en el segundo debate ante la plenaria de la Cámara fue archivado.

⁶⁶ y varios más como Mauricio Toro, Andrés Calle Aguas, Alejandro Vega, Carlos Ardila Espinosa, Alejandro Carlos Chacón, Julián Peinado, Harry Giovanni González, Fabio Fernando Arroyave, Carlos Gerán Navas Talero, Juanita Goebertus, Katherine Miranda Peña, Catalina Ortiz, José Daniel López, César Augusto Lorduy, Alfredo Deluque, Inti Raúl Asprilla, Ángel María Gaitán

El 5 de agosto de 2021 se publicó el proyecto de acto legislativo 002 de 2021 Cámara. La redacción es igual a la última versión del proyecto de acto legislativo 006 de 2020.⁶⁷ La justificación también es similar, aunque actualiza el avance de la regulación en los estados de Estados Unidos y registra la declaratoria general de inconstitucionalidad ocurrida en México. Asimismo, incorporan un apartado para desmentir la idea de que el consumo de cannabis aumenta la violencia, para sustentar estos argumentos utilizan como referencias un trabajo de la *Fundación ideas para la paz* y retoman dichos de la doctora Paola Cubillos, consultora de la industria farmacéutica. El 18 de agosto fue puesto a consideración de la comisión primera donde se aprobó el 24 de agosto de 2021, pero el 17 de noviembre de 2021 en la plenaria de la Cámara el proyecto fue archivado.

El uso adulto de cannabis también fue impulsado a partir de proyectos de ley, el Senador Gustavo Bolívar presentó dos veces su proyecto entre 2019 y 2020 (Bolívar, 2019; Bolívar et al., 2020). Los proyectos de ley 194 de 2019 y 189 de 2020 establecen un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas y dictan otras disposiciones.

Para justificar el proyecto de ley primero se presentan datos del estudio nacional sobre el consumo de sustancias psicoactivas en Colombia de 2013, así como otros estudios de la OEA que muestran que en Colombia es mayor la percepción de riesgo sobre el consumo, aunque éste va en aumento, lo que difiere con otros países como EEUU o Uruguay donde el consumo comienza a disminuir pese a tener una percepción del riesgo menor. Posteriormente, señalan tres efectos contraproducentes del marco prohibicionista internacional: 1) fortalecimiento y enriquecimiento de las mafias del narcotráfico; 2) aumento de la violencia y la violación a los derechos humanos; y 3) afectaciones a la seguridad pública. Posteriormente señalan que la regulación del mercado de cannabis garantiza los derechos humanos ya que: le resta poder al crimen organizado; promueve la salud pública al asegurar que las medidas de

⁶⁷ "La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso recreativo por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros."(J. Losada & Reyes, 2021)

reducción de la demanda implementadas para prevenir el consumo se basen en evidencia; y protege a niños, niñas y adolescentes.

La propuesta crea el Instituto colombiano para la regulación del cannabis; permite cuatro vías de acceso: autocultivo, dispensarios de cannabis, asociaciones sin ánimo de lucro y tiendas en línea; prohíbe todo tipo de publicidad; designa impuestos así como los rubros a los que se destinarán: campañas de prevención, sustitución de cultivos y al funcionamiento del Instituto; este será el encargado de otorgar licencias y cobrar tarifas, en ambos casos tendrá que hacer una discriminación positiva para las áreas con influencia de narcotráfico y conflicto; el 35% de licencias deberán ser otorgadas a pequeños productores, también podrán participar quienes estén en programas de sustitución de cultivos y podrán tener licencias con cultivos preexistentes (a diferencia de lo que ocurre con la cannabis medicinal). El proyecto no fue discutido ninguna de las dos veces que se presentó.

Por otra parte, los usos industriales también estuvieron a discusión en esta etapa. El 9 de febrero de 2021 el representante a la Cámara John Jairo Bermúdez Garcés, del partido en el poder Centro democrático presentó el proyecto de ley 511, su objetivo es similar al de la ley 1787 de 2016 ya que busca crear la Comisión Nacional de Regulación de Cannabis Medicinal y establecer un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados. Las funciones de la Comisión son expedir las licencias y darles seguimiento, establecer un sistema único de información. Para ello, el proyecto modifica varios artículos de la ley 1787 para transferir varias de las funciones de los Ministerios de Salud y Protección Social, Justicia y del Derecho y Agricultura y Desarrollo Rural a la Comisión para ser la encargada de realizar varias de las actividades que antes hacían dichos ministerios y que sea la Comisión quien expida las licencias para importación, exportación, producción, fabricación, adquisición de derivados de cannabis. (Bermúdez & Rodríguez, 2021)

La justificación es avanzar en la legalización de la actividad agroindustrial del cannabis medicinal donde actualmente intervienen ocho entidades del estado. También está el tema de la importación de semillas que puede tardar hasta dos años. Posteriormente se señalan los beneficios económicos que la industria del cannabis ha tenido y el potencial que puede alcanzar. El 25 de marzo de 2021 se publicó el informe de ponencia sobre el proyecto de ley

511 de 2021 Cámara. Solo modificó el texto que finalmente se puso a debate al incluir la palabra industrial a la Comisión Nacional de Regulación de Cannabis Medicinal e Industrial (Rodríguez, 2021).

Sin embargo, un mes después, el 30 de abril de 2021 se publicó un concepto emitido por el Ministerio de Salud sobre este proyecto. Este Ministerio señala que la creación de órganos reguladores tiene que ser propuestos por el gobierno o avalados por él. El ministerio señala que, si bien la razón de crear la Comisión es eliminar los cuellos de botella, no es claro cómo la creación de ésta lo logrará, máxime si se incluyen los mismos ministerios que ya tienen esas facultades e incluso se agregan nuevos. Así mismo, aumenta la ambigüedad sobre la facultad para la expedición de licencias. Además, el Ministerio menciona que está en trámite un decreto que tiene como objetivo reducir los trámites y aclarar y precisar los criterios y requisitos necesarios para el desarrollo de las actividades relativas a las semillas y grano, al cultivo de cannabis y a la fabricación de sus derivados. También menciona que, si bien es necesario agilizar el proceso de otorgamiento de licencias, las modificaciones deben realizarse a nivel del decreto 613 y no en la ley 1787. Finalmente el proyecto fue archivado.

Posteriormente, el 21 de marzo de 2021 se publicó el proyecto de ley 414, este es obra de Luis Fernando Velasco Chaves del partido Liberal. Modifica el artículo 3 de la ley 1787 para autorizar el aprovechamiento industrial y nutricional de las semillas y de la planta de cáñamo. No se requiere ningún tipo de licencia, pero sí avisar a las autoridades, además serán los Ministerios de Justicia y Agricultura quienes expedirán la reglamentación necesaria (Velasco, 2021).

Dentro de los argumentos expresados es que, si bien la ley 1787 distinguió entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo a partir de si tenían más o menos de 1% de THC, el cáñamo se diferencia por tener menos de 0.3% de THC, pero esto queda de manera ambigua. También mencionan el potencial económico que esta industria tiene, tanto por las ventajas comparativas de la ubicación geográfica, como por la industria ya existente pese a que reconoce las trabas burocráticas actuales. Asimismo, señala que puede ser un factor para disminuir la violencia.

Por último, en diciembre de 2020 el senador liberal Horacio Serpa presentó el proyecto de ley 248 Senado. Su objetivo era crear el marco legal para el uso industrial y comercial del

cáñamo en Colombia, excluyendo el tema medicinal; éste distingue entre cannabis psicoactivo (subunidades floridas), cannabis no psicoactivo (planta y subunidades floridas con menos de 1%, pero más de 0.3% de THC) y cáñamo (planta o cualquier parte de ella con un porcentaje menor al 0.3%); las autoridades encargadas de supervisar y dar seguimiento son el Ministerio de Agricultura y el ICA, por su parte, el INVIMA establecerá los requisitos para productos cosméticos y alimenticios que contengan cáñamo; también podrá cultivarse como parte del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS).

Para justificar el proyecto se menciona que hay un vacío normativo frente al cáñamo toda vez que no existe legislación alguna al respecto. Además, el uso de cáñamo tiene un sinnúmero de aplicaciones y se puede cultivar en virtud de su baja concentración de THC. Al mismo tiempo, la legislación internacional le da un tratamiento de producto agrícola. Se mencionan las características que tiene Colombia para desarrollar esta agroindustria como su posición geográfica y climática sin contar con los beneficios que tendría para el país, tanto socioeconómicos como ambientales (Serpa, 2020).

El proyecto comenzó a discutirse a finales de ese mismo año. El informe de ponencia para primer debate plantea algunos cambios. Se especifica que el marco legal será para el uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cáñamo; las personas que ya cultivan cannabis no psicoactivo no necesitarán tramitar un nuevo permiso ante el ministerio de Agricultura, sino que el tramitado previamente ante el Ministerio de Justicia será suficiente; además, permite que la sustitución de cultivo no solo se limite al PNIS sino a cualquier otro plan de sustitución voluntaria de cultivos; finalmente, se permite a los productores de cáñamo acceder a los servicios financieros del Banco Agrario (Gaceta 1458 de 2021). El proyecto de ley fue aprobado en primer debate el 7 de abril de 2021.

En junio de 2021 la plenaria del Senado aprobó en segundo debate el proyecto de ley. Son pocos los cambios que se realizan, el principal es señalar que los pequeños productores que participen en el PNIS tendrán mayores incentivos como: alivio en obligaciones financieras, acceso a programas de capacitación y exoneración de tarifas ante cámara de comercio, además de focalizar los beneficios en los territorios rurales más afectados por la violencia (gaceta 821 de 2021).

En septiembre de 2021 se presentó y aprobó la ponencia para el primer debate en la Cámara de representantes. Los cambios son: retomar la definición de cannabis utilizada en la ley 1787 de 2016; establecer sanciones administrativas para quien retrase el trámite de licencias; permitir la posibilidad de cancelar la licencia si el cultivo se utiliza para fines medicinales, adultos o prohibidos; asimismo elimina elementos que podrían distorsionar el nuevo mercado como la posibilidad de registrar semillas preexistentes en Colombia por el riesgo al monopolio, o la unidad de suministro de semillas que determine el precio de estas; además, habilita abrir cuentas bancarias en el Banco agrario a cultivadores y a las instituciones de educación superior crear líneas de innovación y desarrollo (Gaceta 1196, 2021). En octubre se realizó el último debate a un proyecto que tenía cambios menores el cual fue aprobado. Finalmente, en 2022 se publicó la ley 2204.(*Ley 2204, 2022*)

Situación ejecutiva (2018 – 2022)

La coalición promotora de *seguridad* y discursiva *prohibicionista* retomaron su centralidad en esta situación al impulsar reglamentos que sancionan el porte y consumo en el espacio público con la destrucción de la dosis incautada. De igual manera la coalición discursiva *empresarial* fortalece su posición al aprobar un reglamento que permite el uso industrial de la cannabis.

En 2018 el gobierno nacional aprobó el Decreto 1844 con el cual se reglamentó el Código Nacional De Policía y Convivencia. En este se adicionó un capítulo al Decreto único reglamentario del sector administrativo de defensa para reglamentar el procedimiento que llevarán a cabo las policías ante comportamientos contrarios a la convivencia relacionados con el porte de sustancias estupefacientes o sicotrópicas. Los argumentos utilizados son la existencia de una prohibición constitucional presente en el artículo 49, además de la propia ley 1801 por la cual se expidió el reglamento de policía donde se prohíben el porte y consumo en el espacio público. En estos casos la policía aplicará el procedimiento verbal inmediato y en caso de que encuentre responsable de la posesión o consumo de sustancias estupefacientes al posible infractor procederá a imponer la medida correctiva de destrucción del bien, sin perjuicio de las demás sanciones (*Decreto 1844 de 2018, 2018*).

Por su parte, en 2021 el Ministerio de Salud y Protección Social publicó el Decreto 811 que sustituye el Decreto 780 de 2016 reglamentario del sector salud y protección social en relación con el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis.

El objetivo es modificar los requisitos establecidos para obtener las licencias y los cupos, así como extender el control a las actividades relacionadas con la fabricación de derivados no psicoactivos (*Decreto 811*, 2021).

Dentro de los argumentos para justificar el decreto está el hecho de que las hojas, tallo y semillas de la planta de cannabis no son consideradas estupefacientes por la Convención única de Estupefacientes de 1961, además en dicha convención, el cultivo de cannabis podrá realizarse legalmente a partir de la expedición de licencias que establezcan cuotas de cultivo y lugares designados, también se menciona que en la sesión número 64 de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la ONU en 2020 desclasificó la cannabis y sus derivados de la lista de control más restrictivas. Asimismo, se argumenta que es necesario sustituir el título del decreto 780 sobre los requisitos para obtener licencias y cupos de cultivo con el objetivo de prevenir el desvío y acumulación de cannabis. Por su parte, hay un choque de creencias entre organismos públicos ya que la superintendencia de industria y comercio cambia su postura sobre obligar a comprar un porcentaje de materia prima a pequeños y medianos cultivadores, pero esta posición no es aceptada en la justificación.

El decreto 811 le otorga al Invima la atribución de otorgar licencias de transformación de derivados de cannabis psicoactivo y no psicoactivo; permite los usos industriales; aumenta el periodo de vigencia de las licencias a 10 años; flexibiliza el tema de los antecedentes penales para suspender licencias, ahora permite que haya socios con antecedentes, pero no deben poseer más del 20% de las acciones; los licenciarios tienen obligación de transferir tecnología a pequeños y medianos cultivadores, así como a comprar parte de su cultivo (10%), asimismo, la duración de las licencias es de 4 años con posibilidad de renovarse otros 4, sin embargo, continua prohibida la venta de flor.

Posteriormente, en febrero de 2022 los Ministerios de Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural y Salud y Protección Social publicaron la resolución 227 de 2022 que reglamentaba el decreto 811 revisado anteriormente para permitir los usos industriales. El objetivo es integrar en un solo documento la reglamentación de los trámites de licencias y cupos que se expresaron en dicho decreto. Para la justificación cita nuevamente los artículos de la convención de 1961 en cuanto a la no prohibición de hojas y tallos de cannabis, así como de cupos y licencias para cultivar.

La resolución reafirma que la duración de las licencias será de hasta diez años (cinco y la renovación) excepto los pequeños y medianos que será de hasta ocho (cuatro y una renovación); permite la transferencia de cultivos de cannabis psicoactivo entre licenciatarios que tienen licencia de cultivo no psicoactivo a psicoactivo; en cuanto a las medidas de seguridad son quince los requisitos que deben cumplir, aunque disminuyen a siete si son pequeños o medianos cultivadores; permite la publicidad bajo algunas condiciones; establece que la semilla, grano y cannabis no psicoactivo puede ser utilizada como materia prima para bebidas y alimentos, suplementos dietarios, estos productos también pueden hacer publicidad. Por otro lado, cambia la definición de pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores ya que deja de ser el tamaño del predio para pasar a ser el valor de los ingresos y activos, además, desarrolla lo referente a la asistencia técnica y transferencia de tecnología que deben hacer los licenciatarios con los pequeños y medianos cultivadores.

4.3.4. uso adulto, mercado regulado y medidas de inclusión

En la última etapa se han activado la situación legislativa y la situación Judicial. En la primera por primera vez hay una mayoría de legisladores que apoyan las creencias de libertad individual, mercado regulado e inclusión promovidas por las coaliciones promotoras *Ideas para el cambio*, *Comunidad Cannábica Colombiana* y las coaliciones discursivas de *víctimas de la prohibición* y *empresarial*. Por su parte en la constitucional si bien se ratifica la jurisprudencia alrededor del porte de cantidades mayores a la dosis personal, se limita el consumo en entornos escolares bajo los argumentos de la coalición de *seguridad*.

Situación Judicial (2022 – 2023)

Finalmente, En esta etapa se han pronunciado la Corte Constitucional y la Corte Suprema, por un lado, se retoma la creencia de seguridad al plantearse límites al porte y consumo, incluso de la dosis personal, en el perímetro de centros educativos, al interior de centros deportivos y parques; por el otro se mantiene la centralidad de la libertad individual representada en la jurisprudencia para dejar de penalizar el porte de cantidades mayores a la dosis personal cuando no se compruebe su intención de venta.

En 2022 la Corte Suprema emitió la sentencia P-3420 de 2022, nuevamente el delito es tráfico, producción y tenencia de estupefacientes en su modalidad de llevar consigo. La

defensa vuelve a argumentar que se interpretó erróneamente dicho delito ya que no se probó que el porte tenía como propósito su comercialización o tráfico. De igual forma, el procurador apoya los argumentos de la defensa. Finalmente, el magistrado absuelve al acusado al concluir que “el tribunal erró al asumir que el solo hecho de llevar consigo una sustancia estupefaciente en cantidad superior a la establecida como dosis personal constituye un comportamiento delictivo pues desconoce la exigencia subjetiva relacionada con el propósito de distribuir o comercializar la sustancia” (*SP3420-2022 Radicación 58076*, 2022) De igual forma, el acusado fue absuelto.

En cuanto a la Corte Constitucional revisó a través de la sentencia C 127 de 2023 la ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que en su artículo 140 enlista una serie de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los puntos cuestionados son el 13 y 14, que fueron incorporados por la ley 200 de 2019. Estos mencionan el porte, consumo⁶⁸ en parques y en áreas o zonas del espacio público, como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público.

Para los demandantes estos elementos violan el principio de dignidad humana, desconocen el derecho al libre desarrollo de la personalidad y vulneran el derecho a la salud. Además, “las disposiciones reprochadas establecen una sanción desproporcionada e irrazonable a personas que, por su estado de salud, requieren el porte y consumo de sustancias psicoactivas en cantidades comprendidas dentro de la categoría de dosis personal.” (Sentencia C-127, 2023)

En este caso la Corte considera que no operan los mismos argumentos expresados en la sentencia c253 de 2019. Aunque hay similitudes por ser el mismo artículo cuestionado, no se trata del mismo contenido material, se considera una nueva censura y valoración diferente ya que esta nueva regulación está dirigida a proteger a un grupo constitucionalmente amparado, las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, la tensión es entre los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud, por un lado, y por el otro, los derechos de niñas, niños y adolescentes.

⁶⁸ Además de la distribución, ofrecimiento o comercialización que no fueron impugnados.

Por ello, la Corte declara:

i) la exequibilidad de la conducta *porte*, en el entendido de que esta restricción no se aplica cuando se trata del porte con fines de consumo propio o de dosis medicada; ii) la exequibilidad condicionada del comportamiento *consumo*, en los espacios establecidos en las normas, para que la restricción aplique, además, en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y conforme a la regulación que expidan las autoridades que ejercen poder de policía en todos los niveles, en el ámbito de sus competencias [Además] la sala ordenó al Gobierno nacional que, si no lo ha hecho, expida un protocolo de aplicación de las disposiciones estudiadas por la Corte, orientado por el principio de interdicción de la arbitrariedad. (sentencia c127, 2023)

Situación legislativa (2022 – 2023)

Son dos tipos de proyectos los que se presentaron en esta etapa, aunque solamente uno se ha discutido. Por un lado, ha habido seis debates sobre el Proyecto de Acto legislativo 002 de 2022, por el otro, dos proyectos de ley promovidos por el senador Gustavo Bolívar y otro por el representante Alejandro Ocampo, ambos con el objetivo de expedir una ley para regular el uso adulto de cannabis.

El 26 de julio de 2022 se publicó el proyecto de acto legislativo 002 de 2022 Cámara, propuesto por el representante Juan Carlos Losada⁶⁹, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución y se regulariza el cannabis de uso adulto. Si bien este proyecto retoma de forma íntegra el párrafo elaborado desde el segundo debate del PAL 006 de 2020, agrega una oración al siguiente párrafo para garantizar el tratamiento para las personas con dependencia e incorpora un nuevo último párrafo para implementar campañas de prevención de los efectos nocivos, además, les transfiere dicha responsabilidad a las dependencias del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores⁷⁰ (J. Losada, 2022).

⁶⁹ Este representante junto con Juan Fernando Reyes en la etapa anterior presentó un proyecto muy similar.

⁷⁰ "La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso recreativo por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros." (J. Losada, 2022)

"Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para garantizar su tratamiento; y así fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollara en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.

La justificación de este proyecto también es similar a las presentadas en la etapa anterior, pero un elemento nuevo en la exposición de motivos es que retoma la sentencia c-253 de 2019 que declaró inexecutable fragmentos de los artículos 33 y 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia que sancionaban el consumo de bebidas alcohólicas y psicoactivas en el espacio público. Asimismo, complementa el apartado que analiza el potencial económico del mercado de cannabis.

Para conocer los argumentos en contra del proyecto revisé las ponencias negativas. La primera menciona que el artículo 49 constitucional impone el deber de procurar el cuidado integral de la salud. Retoma propuestas hechas durante la discusión del acto legislativo 02 de 2009. Por ello, consideran que permitir el consumo de cannabis recreativo va en contra del espíritu del artículo. Además, aprobarlo discriminaría a una población que ha sido señalada como marginada y de especial protección, y si bien existe el derecho a escoger libremente como vivir, esto no puede transgredir los derechos de terceros. (Peñuela & Cadavid, 2022) En la segunda se incorporan argumentos como que ha aumentado el consumo en menores de edad y los accidentes automovilísticos en países en que se ha regulado, como en Estados Unidos. (*Informe de Ponencia Negativa Para Segundo Debate Del Proyecto de Acto Legislativo Número 002 de 2022 Cámara, 2022*)

El proyecto se aprobó en el primer debate, aunque recibió varios comentarios: extender el tratamiento a toda la población y a todas las sustancias; incorporar programas de formación; cambiar términos como uso, o enfermo; restringir el consumo en parques, espacios públicos, entornos escolares y frente a niños; eliminar la prohibición constitucional de todas las sustancias estupefacientes, no solo de la cannabis; considerar circunstancias de tiempo, modo y lugar; facultar a municipios y departamentos para cobrar impuestos⁷¹; darle 12 meses al gobierno para crear la política pública para prevenir y tratar enfermedades y condiciones

Las entidades integrantes del Sistema Integral de seguridad social y sus prestadores garantizarán la aplicación de lo establecido en este artículo." (J. Losada, 2022)

⁷¹ El representante Ardila Núñez presentó una iniciativa que retomaba íntegramente la redacción del artículo 49 Constitucional hecha por Losada y Reyes en la etapa anterior, pero incorporando cambios a los artículos 287 y 317 Constitucionales para permitir que los municipios y departamentos cobren impuestos provenientes de la cannabis. (*Proyecto de Acto Legislativo 066, Por Medio Del Cual Se Modifican Los Artículos 49, 287 y 317 de La Constitución Política de Colombia, Se Regularizará El Uso de Cannabis Para Mayores de Edad y Se Asignan Tributos a Favor de Los Municipios y Departamentos, 2022*) Esta propuesta se incorporará en debates posteriores al proyecto de Losada.

fisiológicas derivadas del consumo crónico de cannabis (*Informe de Ponencia Para Segundo Debate En Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo Número 002 de 2022 Cámara, 2022*).

Para el segundo debate la redacción final del artículo 49 incorporó varios de los cambios sugeridos: ahora el tratamiento de orden pedagógico, profiláctico y terapéutico será para toda la población, aunque especialmente para la persona usuaria; se restringirá el porte y consumo en entornos escolares y podrá limitarse el porte y consumo en espacios públicos y zonas comunes; se abandonan las palabras enfermo y adicto para hablar de consumidores con relaciones problemáticas; se incorporan en todo el sistema educativo la educación sobre prevención en el consumo de sustancias y sus efectos nocivos; y las entidades del Sistema integral de seguridad social de forma obligatoria garantizarán la aplicación de lo establecido. El proyecto fue aprobado entre el 7 y 14 de septiembre de 2022.

Por su parte, el 13 de octubre de 2022 se publicaron dos cartas de comentarios sobre el proyecto, la primera de la *Asociación colombiana de administradoras de fondos de pensiones y de cesantía* y la segunda de la organización *Elementa DDHH*. La primera precisa que son los organismos de salud del sistema integral de seguridad social los que deberán garantizar la aplicación de lo establecido en este artículo. La segunda argumenta a favor de la regulación y señala elementos que podrían mejorarse del proyecto como repensar la restricción al porte y consumo en entornos escolares, espacios públicos y zonas comunes, ya que no ha mostrado evitar el inicio del consumo en menores; otro es que las campañas de prevención del consumo utilicen lenguaje no estigmatizante e incluyan políticas de reducción de riesgos y daños (Montenegro, 2022).

El 11 de octubre en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó el proyecto. El texto definitivo de la plenaria de Cámara incluye las modificaciones sugeridas en las dos cartas de comentarios; se agregaron verbos (producción, distribución y venta) a la excepción; y se incorporaron los artículos 287 y 317 de la propuesta del representante Ardila Núñez para permitir el cobro de impuestos del cannabis a los municipios y departamentos. (J. Losada et al., 2022)

El 22 de noviembre de 2022 en la comisión primera del Senado fue debatido y aprobado con algunas modificaciones a la redacción del artículo 49 constitucional, la principal es la eliminación del párrafo que restringía el porte, consumo y venta en espacios educativos, espacios públicos y privados con acceso al público, entre otros (*Informe de Ponencia Positiva al Proyecto de Acto Legislativo Número 33 de 2022 Senado - 002 de 2022 Cámara, 2022*). Posteriormente, en sesión plenaria del Senado el 6 de diciembre fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones.

El 28 de marzo de 2023 se aprobó en la comisión primera de la Cámara de representantes el primer debate, segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2022 Cámara, 33 de 2022 Senado. La redacción incorporó nuevamente el párrafo que había sido eliminado por el Senado, retomó el orden que se había impuesto en Cámara de representantes y modificó la redacción de algunos párrafos⁷². El 9 de mayo se aprobó en la plenaria de la

⁷² "El porte y consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo ~~prescripción médica con fines médicos y científicos.~~

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte, ~~producción, distribución, venta y consumo~~ del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para ninguna de estas sustancias para su producción, distribución, venta y comercialización con fines de uso adulto cuando su destinación sea para usos científicos o de investigación, siempre y cuando cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.

La ley restringirá el consumo y comercialización de cannabis o sus derivados en entornos escolares y reglamentará el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos, recreativos, en espacios privados ~~y públicos~~ abiertos al público, comunes, zonas comunes, en establecimientos carcelarios y de rehabilitación, entre otros.

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requieren el consentimiento informado del consumidor.

~~Asimismo~~ El Estado atenderá con un enfoque de derechos humanos y de salud pública a toda la población procurando el cuidado integral de la salud de las personas con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo, garantizando su tratamiento y rehabilitación; y así prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, y por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará de manera permanente medidas y estrategias campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos, así como estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores. ~~que tienen relación problemática o dependiente con sustancias psicoactivas.~~

Asimismo, en ese mismo sentido, se garantizará el tratamiento y rehabilitación de las personas con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo. Estas medidas y tratamientos requieren el consentimiento informado del consumidor.

El Estado incorporará en el Sistema Educativo, en su diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de ~~drogas o sustancias estupefacientes~~ sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos.

Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria." (*Informe de Ponencia Para Primer Debate En Segunda Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo Número 002 de 2022, 2022*)

Cámara de Representantes el segundo debate en segunda vuelta, aunque todavía restan dos debates más en el Senado es lo más cerca que se ha estado de permitirse el uso adulto de cannabis desde la Constitución.

Por su parte, en esta etapa se han presentado dos proyectos de ley para regular el uso adulto de cannabis, los cuales sin embargo no han sido todavía discutidos. El primero fue el Proyecto de ley 108 de 2022 Senado presentado por el Senador Gustavo Bolívar el 9 de agosto de 2022. Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población y se dictan otras disposiciones.

Su justificación es similar a los proyectos anteriores, aunque actualiza los datos, e incorpora la encuesta nacional sobre consumo de SPA en Colombia de 2019 y la encuesta sobre consumo de cannabis de Bogotá 2022. También agregan un apartado para señalar el potencial económico de la regulación y un apartado sobre reparación y justicia social. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con el PAL del representante Losada que se basó en el proyecto que presentó en la tercera etapa, este proyecto es distinto a los anteriores. En el articulado hay un mayor énfasis en el respeto a los derechos humanos y la construcción de paz y uno menor en la seguridad y lucha contra los eslabones más fuertes del narcotráfico, como en las versiones de 2019 y 2020.

En cuanto al articulado, cambian las definiciones, disminuyen en comparación con los anteriores proyectos y se incluyen nuevos como dispensarios y *lounges* o *coffe shops*; asimismo, cambia la definición de cannabis psicoactivo, eliminando el porcentaje de THC y dejándolo a lo que establezca el futuro reglamento, esto ocurre de igual manera con quienes serán reconocidos como pequeños y medianos cultivadores y productores; además, ahora el Estado será el encargado de brindar asistencia técnica; por su parte, en cuanto a las semillas, las que son de comunidades indígenas, campesinas o minorías raciales podrán seguirse cultivando hasta dos años después de expedida la ley y el ICA deberá ayudarlas en su registro. También se incorpora otra vía de acceso, además del autocultivo, dispensarios, clubes o asociaciones y comercio electrónico, están los *coffe shops*; los clubes no están limitados por número de asociados; en cuanto a medidas de inclusión, se eliminan los antecedentes penales de quienes hayan sido detenidos por delitos relacionados al tráfico de cannabis, pero se

excluyeron los artículos sobre sustitución de cultivos, por último, mantiene las prohibiciones expresadas en el código de policía (Bolívar et al., 2022).

Por su parte, el representante Alejandro Ocampo presentó una segunda propuesta de ley, el proyecto número 246 de 2022 Cámara. Su objetivo es crear un marco regulatorio para la semilla, el cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, empaquetado, publicidad, venta, porte y consumo de flor de cannabis y sus derivados de uso adulto, asimismo, la incorporación de políticas de cuidado, derechos humanos, bienestar como componente esencial para la protección de los usuarios. El cual sin embargo parece más desordenado.

En el artículo de definiciones presenta una larga lista de conceptos, los cuales solo nombra una vez a lo largo del documento, por ejemplo, los tipos de extracciones, sin embargo, en artículos posteriores presenta otras definiciones como dispensarios, farmacias, tienda en línea, lugares de uso o consumo. En cuanto al cultivo señala que las licencias las otorgará el Ministerio de Justicia, aunque los cupos de cultivo los otorgará el Ministerio de Salud. De igual, forma implementará salas de consumo controlado y será el encargado de monitorear los productos de cannabis (no el Invima que es la instancia encargada de ello en las demás industrias). Además, crea la Agencia Nacional de Control de Estupeficientes.

En cuanto a las acciones de integración otorga el 50% de licencias de cultivo a comunidades étnicas; da licencias a cultivos preexistentes y a víctimas del conflicto; el Ministerio de Agricultura será quien desarrolle el plan de sustitución de cultivos y permite el acceso al sistema financiero a través del Banco Agrario; asimismo, establece una regulación para el cáñamo y crea una excepción en los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal, así como deroga el decreto 1844.

Sobre el consumo crea los centros de bienestar y terapéuticos para el consumo además de permitirlo en el espacio público con horarios definidos para escuelas, centros de recreación, parques con juegos infantiles, centros deportivos, centros de rehabilitación, paradas de sistemas de transporte y edificios religiosos. Sin embargo, especifica la portación de 20 gramos y señala sanciones por excederlo, además, incluye restricciones al autocultivo (donde se puede realizar y la visibilidad del mismo). (*Proyecto de Ley Número 246 de 2022 Cámara, 2022*)

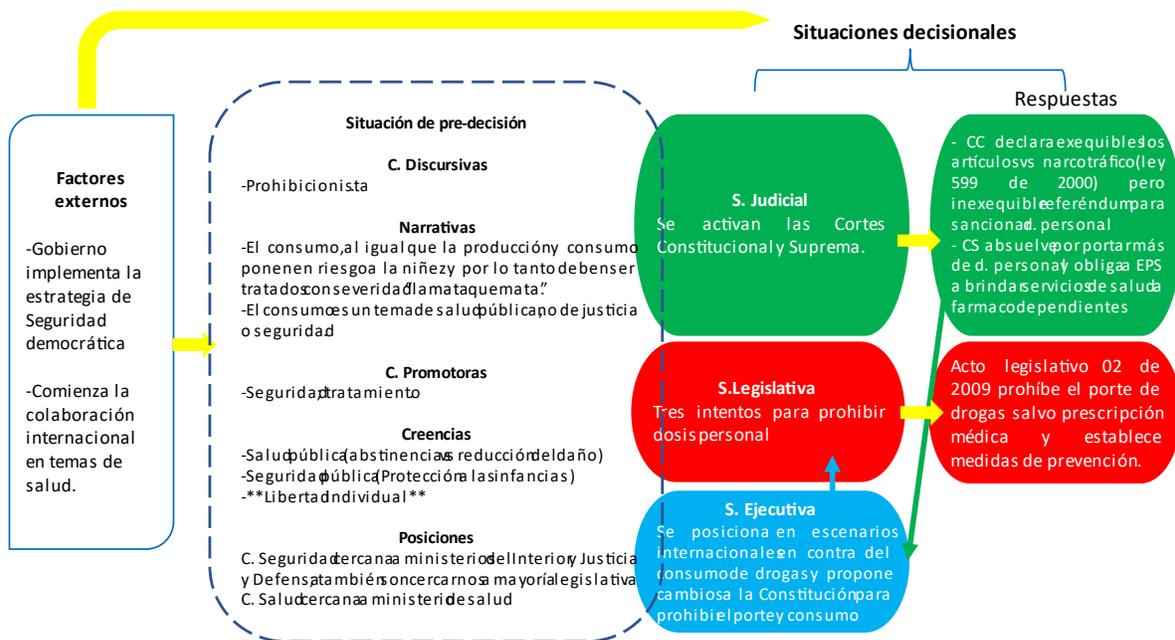
4.4. Incidencia de las coaliciones en las redes de situaciones adyacentes

En este último apartado presento los esquemas de las cuatro redes de situación adyacentes las cuales están compuestas por los factores externos que influyeron en cada etapa; la situación pre decisional que integra las coaliciones discursivas y promotoras, así como las narrativas y creencias y las posiciones que éstas guardan; las situaciones decisionales: Judicial, Legislativa y Ejecutiva, así como las decisiones que tomaron y la influencia que tuvo en las otras.

4.4.1. Primera red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis colombiana (2002 – 2010)

En la *Ilustración 8 Primera red de situaciones adyacentes (2002 – 2010)* está compuesta por las tres situaciones decisionales, aunque solamente dos de ellas toman decisiones, la situación Judicial y la situación Legislativa. Por su parte, la situación Ejecutiva incide directamente en las decisiones de la Situación Legislativa al presentar proyectos que luego ésta deberá debatir y aprobar.

Ilustración 8. Primera red de situaciones de acción adyacentes (2002 - 2010)



Fuente: elaboración propia.

Esta etapa está influida por la estrategia de seguridad llevada por el gobierno nacional, conocida como “Seguridad democrática”, la cual se encargó de combatir frontalmente a los

grupos fuera de la ley (tanto los que tenían objetivos políticos, como los que no), dentro de ellos, los grupos que trafican sustancias ilegales. Por otra parte, comienza la colaboración internacional en temas de salud, principalmente en la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el uso de drogas inyectables como forma para prevenir dichas enfermedades, lo cual fortalecerá a las organizaciones de tratamiento, primero a través de enfoques para la atención como posteriormente con recursos.

La única coalición discursiva es la *prohibicionista* impulsada principalmente por las coaliciones promotoras de *seguridad y tratamiento*. Las narrativas principales giran alrededor del consumo, por un lado, y desde una creencia de seguridad pública, se considera que al igual que la producción y venta, el consumo de drogas pone en riesgo a la niñez y por lo tanto deben ser tratados con severidad. Por el otro lado, el consumo debe comprenderse como un tema de salud pública, no de justicia o seguridad. En esta etapa el gobierno juega un rol preponderante dentro de las coaliciones, por ello su cercanía a los ministerios de Seguridad, Justicia e Interior en el caso de la coalición de *seguridad* y de salud en el caso de la coalición de *tratamiento*.

En cuanto a las situaciones decisionales, si bien la Situación Ejecutiva no tomó ninguna decisión de política pública sí impulsó su narrativa prohibicionista en escenarios internacionales como la ONU. Además, influyó en las decisiones de la Situación Legislativa al impulsar un referendo y tres proyectos de actos legislativos para cambiar la Constitución y prohibir el porte y consumo de sustancias psicoactivas. En tanto, la Situación Legislativa desarrolló un proyecto que sin separarse de la prohibición del porte y consumo de sustancias como fue la intención desde un principio de la Situación Ejecutiva, incorporó elementos de salud pública que permitirían en etapas posteriores desarrollar una política de salud pública ante el consumo, e incorporando un elemento fundamental de libertad individual con el consentimiento informado de la persona usuaria ante cualquier tratamiento.

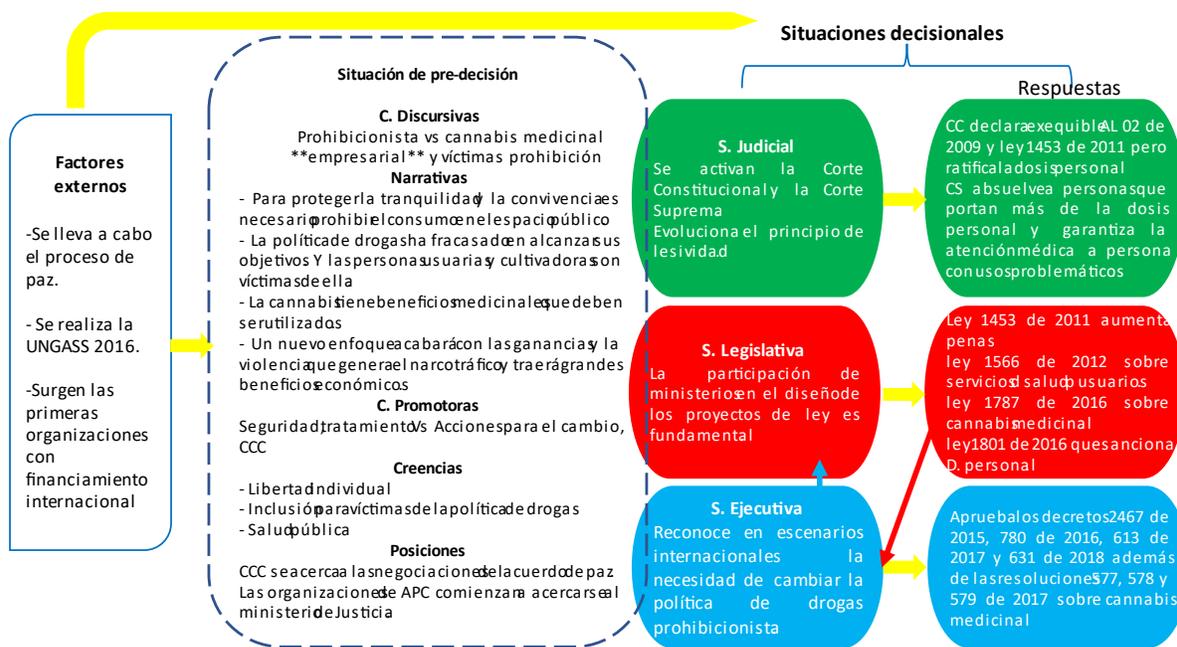
Por su parte, la Situación Judicial ha sido el principal freno a las decisiones tomadas por las otras dos situaciones, principalmente en la defensa de los derechos de las personas usuarias, no así con otros eslabones del mercado de drogas. Por un lado, declaró inexecutable la pregunta del referendo de 2003 que buscaba sancionar el porte y consumo de estupefacientes como la cannabis, aunque por razones de procedimiento; posteriormente, absuelve a personas por portar más de la dosis personal en cantidades insignificantes y obliga

a la EPS a brindar servicios de salud a personas usuarias con usos problemáticos. Por otro lado, declaró exequibles los artículos del Código penal que sancionaban el porte con intención de venta, así como el tráfico y venta de drogas.

4.4.2. Segunda red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis Colombiana (2010-2018)

En la *Ilustración 9 Segunda red de situaciones adyacentes (2010 – 2018)* se toman decisiones en las tres situaciones decisionales. La Situación Ejecutiva no solo se pronuncia en escenarios internacionales (como en la etapa pasada) sino que incluso aprueba reglamentos ejecutivos en consecuencia; por su parte, en la Situación Legislativa sin dejar de impulsar leyes que sancionan el porte y consumo de sustancias psicoactivas, también abre la posibilidad a una nueva industria, en tanto en la Situación Judicial las decisiones continúan con la tendencia de ratificar las sanciones a las conductas relacionadas al mercado de sustancias ilegales, con excepción de los derechos de las personas usuarias y regular.

Ilustración 9. Segunda red de situaciones adyacentes (2010 - 2018)



Fuente: elaboración propia.

El contexto nacional en que se desenvuelve esta red es el proceso de construcción del acuerdo de paz el cual incluye en su capítulo cuarto la solución al problema de las drogas ilícitas. En el contexto internacional los preparativos de la UNGASS de 2016 permitieron el diálogo entre el Gobierno nacional y las organizaciones que trabajan el tema de política de drogas, además, estas organizaciones reciben financiamiento internacional lo que les permite desarrollar una agenda común, principalmente entre las que tienen un mismo financiador, esto facilita el desarrollo de coaliciones promotoras.

En cuanto a la situación de pre decisión, aparecen las cuatro coaliciones discursivas y las cuatro coaliciones promotoras que presenté en el apartado 4.2., aunque en ambos casos con diferente preponderancia. En un inicio parece mantenerse la hegemonía de la coalición discursiva *prohibicionista* y su narrativa de protección a la tranquilidad y la convivencia, en especial de NNA, ya que la primera decisión de la Situación Judicial fue reconocer la constitucionalidad del acto legislativo 02 de 2009 que prohíbe el porte y consumo -excepto con prescripción médica-, y de las normas que endurecen el combate al tráfico ilícito en el Código Penal, asimismo, la Situación Legislativa establece sanciones al porte y consumo en el espacio público a través del Código Nacional de Policía y Convivencia.

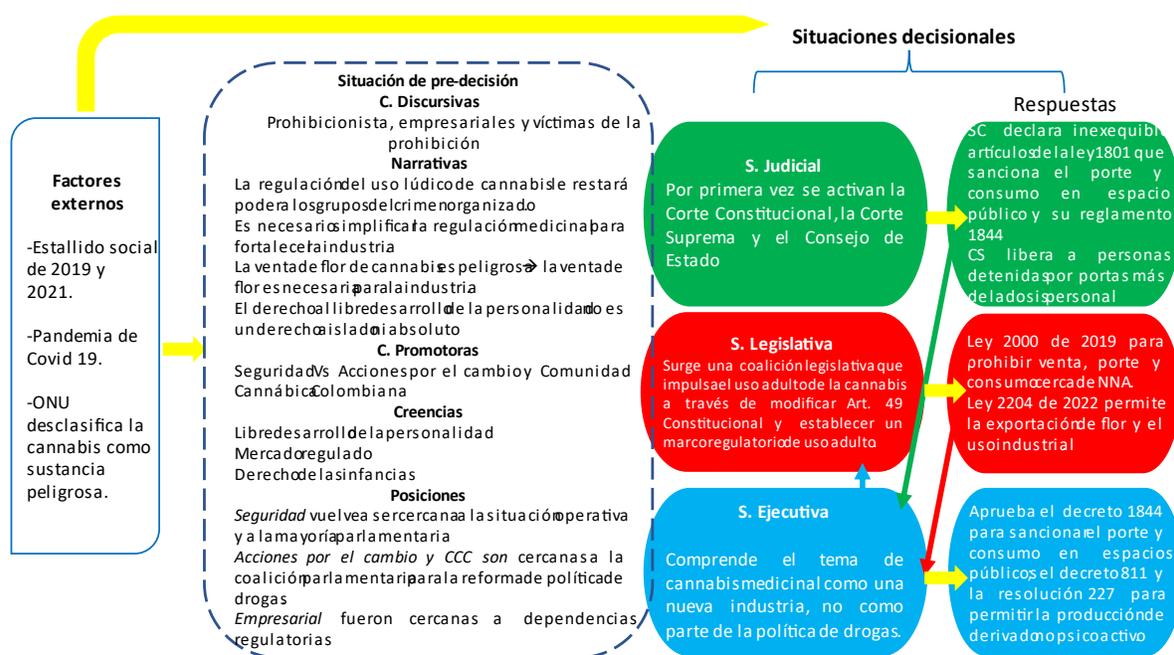
Posteriormente la narrativa a favor de los beneficios medicinales de la cannabis impulsado por la coalición discursiva a favor de *la cannabis medicinal* será central en las discusiones de la Situación Legislativa y principalmente a la Situación Ejecutiva. Asimismo, la *coalición empresarial* promueve el objetivo de impulsar un marco regulatorio para producir derivados de cannabis con fines medicinales. Todo ello lleva a la aprobación entre 2015 y 2018 de una serie de leyes, reglamentos y resoluciones que dan forma a una regulación medicinal robusta, pero incapaz de proveer a pacientes.

Por su parte, la coalición de *tratamiento* impulsó los servicios de salud para las personas con usos problemáticos principalmente a través de la Situación Legislativa y la Situación Judicial. Primero reconoce a través de una ley que el Estado deberá brindar dichos servicios, posteriormente, establece que las Entidades Promotoras de Salud son responsables de brindar servicios de atención a las personas con usos problemáticos y el Estado de establecer programas de prevención.

Finalmente, la coalición discursiva de víctimas de la prohibición consigue defender los derechos de las personas usuarias a través de la Situación Jurídica. Primero a través del reconocimiento de la vigencia de la dosis personal dentro del marco jurídico después de que fue puesta en duda tras la aprobación de las modificaciones al artículo 49 Constitucional y su eliminación en la redacción del artículo que sanciona el delito de tráfico, producción y posesión de estupefacientes. Posteriormente evoluciona la jurisprudencia utilizada ya que deja de considerarse un requisito para la absolución de personas con una cantidad mayor a la dosis personal, el que el exceso sea insignificante, para pasar a considerar el exceso como irrelevante y centrar la decisión en si se demuestra más allá de la duda razonable que el fin era distinto al consumo personal, es decir, la venta.

4.4.3 Tercera red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis colombiana (2018 – 2022)

Ilustración 10 Tercera red de situaciones de acción adyacentes (2018 - 2022)



Fuente: elaboración propia.

En la Ilustración 10 Tercera red de situaciones de acción adyacentes (2018 - 2022) nuevamente se toman decisiones en las tres situaciones decisivas. Si bien en un inicio parece que

nuevamente las narrativas prohibicionistas basadas en creencias de seguridad serán preponderantes al guiar las decisiones que se toman, hay discusiones al interior de las situaciones decisionales que, aunque no consiguen avanzar, sí evolucionan para incorporar los argumentos de otras narrativas y creencias.

Los factores externos que influyen son por un lado, los estallidos sociales que llevan a una mayor movilización ciudadana que produce el surgimiento de varias articulaciones de base a favor de los derechos de las personas usuarias y víctimas de la prohibición; además, la pandemia produjo una crisis económica que necesita nuevas industrias como la del cannabis industrial, la cual se verá beneficiada por la reclasificación hecha a nivel internacional del THC, estupefaciente hasta hace poco considerado peligroso para la sociedad, pero al cual se le comienzan también a reconocer cualidades medicinales.

En la situación de pre decisión identifiqué nuevamente la cercanía de la coalición *prohibicionista* a las Situación Ejecutiva y Situación Legislativa para impulsar la narrativa de que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto ni está aislado de la sociedad, por ello, empuja tanto leyes como decretos para sancionar nuevamente el porte y consumo en el espacio público. Por su parte, la coalición de *Acciones para el cambio* confronta estas decisiones en la Situación Judicial la cual continúa su reconocimiento de la creencia a favor del libre desarrollo de la personalidad al declarar inexequibles estas disposiciones. Además, en la misma Situación Judicial continuaron las absoluciones por llevar consigo cantidades mayores a la dosis personal por no probarse la intención de venta.

Por su parte, la coalición discursiva *empresarial* y su narrativa sobre el mercado medicinal evolucionó, de un primer rechazo a la comercialización de la flor y una mayor complejidad administrativa para diferenciarse del mercado ilegal, hacia la venta de ésta y una menor regulación para facilitar el desarrollo de la industria, principalmente para los usos industriales que habían quedado fuera en la etapa anterior. Esto se refleja en las decisiones tomadas tanto en la Situación Ejecutiva como en la Situación Legislativa que llevaron a la publicación de una ley para los usos industriales.

Además, la coalición discursiva de *víctimas de la prohibición* y las coaliciones promotoras de *Acciones para el cambio* y *Comunidad Cannábica Colombiana* impulsaron la narrativa de que la regulación del uso lúdico le restará poder a los grupos del crimen

organizado y coadyubaron para la articulación de una coalición interpartidista que intentó por medio de proyectos de actos legislativos y leyes permitir el uso adulto de cannabis, los cuales, pese a no avanzar, evolucionan al incorporar la narrativa de seguridad de que el libre desarrollo de la personalidad no es absoluto y el Estado puede imponerle límites, principalmente en defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

4.4.4. Cuarta red de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis colombiana (2022 – 2023)

En la Ilustración 11 Cuarta red de situaciones adyacentes (2022 - 2023) solo se han construido decisiones públicas en dos situaciones decisionales, nuevamente la Situación Judicial y la Situación Legislativa. En esta etapa existe un contexto de mayor participación ciudadana a raíz del estallido social que ahora tiene una mayor capacidad de diálogo con el nuevo gobierno que previamente había mostrado simpatía por estos grupos, varios de ellos, colectivos de personas usuarias. Además, el gobierno enarbora una política de paz total, la cual retoma con mayor fuerza los avances de diálogo con distintos actores que había comenzado el Gobierno nacional en la segunda etapa, pero que se suspendieron en la tercera.

Ilustración 11 Cuarta red de situaciones adyacentes (2022 - 2023)



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la situación de pre decisión impulsa dos narrativas principalmente, la primera es que la regulación del uso adulto de cannabis es una herramienta efectiva para la construcción de paz, la cual es impulsada principalmente por la coalición de *víctimas de la prohibición* y las coaliciones promotoras *Acciones para el cambio* y la *Comunidad Cannábica Colombiana* a través del diálogo con legisladores que formaron parte de la coalición interpartidista que se conformó en la etapa anterior y que ahora muchos de ellos forman parte de la coalición gobernante. Esto les ha permitido primero retomar el proyecto que ya habían discutido en la anterior legislatura el cual ha avanzado hasta un sexto debate con el objetivo de cambiar el artículo 49 Constitucional, el cual nuevamente ha retomado elementos importantes para otras coaliciones, en este caso la de *tratamiento* al atender el consumo como desde una creencia de salud pública.

Por su parte, la coalición empresarial ha conseguido que se presenten proyectos que buscan regular el mercado de uso adulto, aunque estos proyectos todavía no se han discutido, parece que solo es cuestión de que termine el proceso de reforma constitucional ya que de otra forma podría ser impugnado ante la SC.

La Situación Judicial por su parte, si bien continúa absolviendo a personas que portan cantidades mayores a la dosis personal, parece que ahora comienza a complejizar más el tema del consumo en el espacio público, ya que reconoce que el libre desarrollo de la personalidad no puede estar por encima de los derechos de NNA, por lo que ordena a la Situación Judicial a que tome una decisión que si bien regule esta conducta lo haga con apego al respeto de los derechos de ambos grupos, las personas usuarias y NNA.

Capítulo 5. Comparación del cambio en la política de cannabis en México y Colombia

En este último capítulo comparo los procesos, las coaliciones, las creencias en disputa y las redes de situaciones de acción adyacentes de los casos mexicano y colombiano. Para ello, me apoyo de matrices que permiten contrastar estos elementos.

5.1. Los procesos de cambio

En ambos casos el proceso de cambio lo dividí en cuatro etapas, las cuales se pueden observar en los siguientes apartados. Este subcapítulo analiza cuatro matrices que me permiten comparar las organizaciones con y sin financiamiento, los aliados internacionales y decisionales, los factores externos y las decisiones que se tomaron en cada situación. Primero, importa distinguir en qué situación se encontraba cada caso al iniciar el periodo de análisis.

Matriz 1. Comparación momento uno de la política de cannabis para México y Colombia

Característica	México	Colombia
Política de cannabis en tiempo 1	Cultivo y Portación penada, Mercado de uso medicinal, industrial y adulto ilegal	Se permite la portación de 20 gramos de cannabis, solo está penado el cultivo de más de 20 plantas, pero está prohibida la venta para uso adulto y no hay reglamentación para el uso medicinal.
Duración periodo de análisis	(2006 - 2022) 16 años	(2002 - 2023) 21 años

Es claro como México tenía una política más restrictiva que Colombia ya que penaba el cultivo para consumo propio y la portación de una dosis personal. Asimismo, no existía ningún tipo de mercado legal. Por su parte, Colombia ya permite la portación de hasta veinte gramos de cannabis y las penas por cultivo son a partir de veinte plantas siempre y cuando sean para uso personal. De igual manera, aunque no existe un mercado regular para ninguno de los usos, basta con una reglamentación ejecutiva.

Primera etapa, avanza la prohibición

A partir de la Matriz 2 Comparación de la primera etapa del proceso de cambio de México y Colombia identifiqué las organizaciones presentes en ambos casos son pocas y de reciente formación, como son los casos de Espolea y CUIPHD para México y ATS para Colombia, aunque en el caso de este último, hay organizaciones consolidadas que desde esta etapa impulsan el cambio de política como es *DeJusticia*. En el caso mexicano, si bien MUCD está presente, en esta etapa es cercana a las dependencias de seguridad. De igual manera el financiamiento es escaso

en ambos casos, ya que la *Drug Policy Alliance* iniciaba con el apoyo al recién formado CUPID.

Matriz 2 Comparación de la primera etapa del proceso de cambio de México y Colombia

Característica	México	Colombia
Política de cannabis en tiempo 1	Cultivo y Portación penada, Mercado de uso medicinal, industrial y adulto ilegal	Se permite la portación de 20 gramos de cannabis, solo está penado el cultivo de más de 20 plantas, pero está prohibida la venta para uso adulto y no hay reglamentación para el uso medicinal.
Duración periodo de análisis	(2006 - 2022) 16 años	(2002 - 2023) 21 años
Primera etapa	2006-2009	2002-2010
organizaciones con financiamiento	MUCD, Espolea, CUPiHD	DeJusticia, Acción Técnica Social, organizaciones de base comunitaria
Aliados internacionales	Drug policy aliance	No hay
Aliados decisionales	PASDyC; Convergencia	Ministerio de Salud
Ventana de oportunidad para el cambio	No hay	No hay
Decisión tomada 1era etapa	incorpora a LGS la tabla de orientación de posesión máxima que distingue usuarios de vendedores y programa nacional para atender la farmacodependencia.	Incorpora a la Constitución la prohibición del porte y consumo de estupefacientes y aplica tratamientos pedagógicos, terapéuticos y profilácticos, los cuales requieren consentimiento informado.

Donde sí hay diferencias es en cuanto a los aliados decisionales. Mientras que para México estos son partidos de reciente creación y efímera duración, en el caso de Colombia es un ministerio que forma parte de la Consejo Nacional de Estupefacientes, encargados del tema de consumo. Sin embargo, la ausencia de una ventana de oportunidad para el cambio impide en ambos casos que estas recientes organizaciones y sus pocos aliados puedan avanzar alguna reforma a su favor.

Al finalizar esta etapa, los cambios ocurridos en ambos casos durante la primera etapa se encaminan a prohibir el porte de estupefacientes y establecer medidas de tratamiento. Sin embargo, hay dos características en cada caso. México se actualiza con Colombia al establecer tablas de orientación de posesión de dosis máximas, aunque su redacción hace que no sea un derecho como en el caso colombiano sino un no ejercicio de la acción penal. Por otra parte, si

bien ambos establecen medidas de tratamiento, en el caso mexicano a la tercera ocasión estos son obligatorios, mientras que en el caso colombiano siempre requerirán el consentimiento informado de la persona.

Segunda etapa, comienzan a distanciarse

En esta segunda etapa en ambos casos surgen la mayoría de las organizaciones que van incidir en esta y posteriores etapas. En el caso mexicano, las de reciente creación son ReverdeSer, EPSD, PPD-CIDE, CEIS, asimismo, algunas organizaciones consolidadas como MUCD y CMDPDH se interesan en la agenda de política de drogas. Por su parte, si bien resalta que dos de las organizaciones que se habían conformado en la primera etapa desaparecen o pasan a tener un papel menos protagónico como son Espolea y CUIPHD, sus integrantes y herramientas metodológicas nutren a varias de las nuevas organizaciones. En tanto las organizaciones colombianas que surgen en esta etapa son El Colectivo de Estudios Sobre Drogas y Derecho, VisoMutop, Corporación Humanas y Elementa DDHH. Asimismo, la organización consolidada que se interesan en el tema es la Fundación Ideas para la paz.

Matriz 3. Comparación de la segunda etapa de cambio de México y Colombia

Característica	México	Colombia
Segunda etapa	2010 – 2014	2010 – 2018
organizaciones con financiamiento	CUIPHD, Espolea, MUCD, ReverdeSer, EPSD, PPD-CIDE, CEIS, CMDPDH, SMART	Acción Técnica Social, DeJusticia, Colectivo de Estudios Sobre Drogas y Derecho, VisoMutop, Corporación Humanas, Fundación ideas para la paz, Elementa DDHH.
Organizaciones sin financiamiento	Colectivo de Artistas Mariguana liberación	Comunidad Cannábica Colombiana, Sí a la dosis personal, Fundaluva
Empresas	No hay.	Cannalivio, Anandamida Gardens
Aliados internacionales	Drug policy alianse; Conferencia Latinoamericana de Política de Drogas; Transform Drug Policy Foundation; Comisión Global de Política de Drogas	ONU, Open Society Foundations, WOLA, FESCOL
Aliados decisionales	Convergencia, PRD	Ministerio de salud, Ministerio de Justicia (Dirección de política de drogas), legisladores Partido liberal
Ventana de oportunidad para el cambio	Sensibilización de la violencia a raíz de caravanas del MPJD	UNGASS 2016, Acuerdo de paz

Decisión tomada 2nda etapa	No se tomó decisiones	Situación Legislativa: aumentó penas al tráfico ilícito, expidió ley para tratar el consumo de sustancias estupefacientes permitió el uso medicinal y expidió nuevo reglamento de policías para sancionar porte y consumo en espacio público. Situación Judicial: Declaró exequibles, prohibición de porte y consumo, endurecimiento de penas, pero declaró vigente dosis personal y excarceló a personas por portar más de la dosis personal
---------------------------------------	-----------------------	--

De la mano con estas nuevas organizaciones en ambos casos se suman más aliados internacionales, que las financian, así como eventos que abren la discusión, tal como la Conferencia Latinoamericana de Política de Drogas que se lleva a cabo tanto en México como en Colombia, lo que visibiliza a muchas de estas organizaciones y les permite comenzar a trabajar coordinadamente ya que cuentan con agendas comunes.

Asimismo, también comienzan a cobrar una mayor relevancia organizaciones de personas usuarias que pese a no contar con financiamiento consiguen movilizar a miles de personas durante las manifestaciones por el día mundial por la liberación de la mariguana y otras fechas relevantes, sin embargo, en el caso colombiano estas organizaciones además llevarán a cabo un proceso de diálogo con comunidades cultivadoras que son víctimas de la violencia y, por lo tanto, parte del proceso de paz.

Por su parte, en esta etapa ocurren eventos que significan ventanas de oportunidad, aunque no son capitalizados por el mismo tipo de actores. Primero, la violencia en ambos países, en México las organizaciones de sociedad civil llevan a cabo una caravana por todo el país para visibilizarla, algunas organizaciones como ReverdeSer, EPSD y la CMDPDH participan en ella. Por su parte, en Colombia el Gobierno Nacional impulsa el proceso de paz que permite visibilizar a víctimas del conflicto como son las comunidades cultivadoras. En el caso colombiano el segundo evento es la UNGASS 2016. La posición del país es construida de la mano de las organizaciones de sociedad civil profesionales, lo que además permitirá que éstas comiencen a trabajar de manera coordinada, además, el Presidente respalda esta posición.

En cuanto a los aliados decisionales, en México más allá de la Secretaría de Relaciones Exteriores que coordinó el proceso para la UNGASS, estos continúan siendo partidos

minoritarios, sin posibilidad por sí mismos de aprobar cualquier reforma. En cambio, en Colombia, también continúa la cercanía con los Ministerios de Salud para desarrollar la estrategia de prevención del consumo de drogas y con el partido liberal, parte de la coalición dominante para impulsar el mercado regulado de cannabis medicinal.

Entonces, si bien en ambos casos hay más organizaciones profesionales, aliados internacionales que visibilizan sus creencias y narrativas, y ventanas de oportunidad similares, en el caso mexicano la falta de compromiso de actores decisivos con capacidad real de tomarlas y que aprovechen las ventanas de oportunidad pueden significar la ausencia de cambio que sí ocurre en Colombia, donde se aprueban leyes para atender el consumo, desarrollar una nueva industria medicinal y desarrollar jurisprudencias en torno a la libertad que tienen las personas de portar cannabis incluso en cantidades mayores a las permitidas siempre y cuando sean para uso personal.

Tercera etapa: el péndulo de la política cambia de dirección

En la tercera etapa en ambos casos existen organizaciones profesionales con financiamiento y organizaciones sin financiamiento movilizadas, además, surgen y se involucran otras. En el caso mexicano la colaboración de MUCD y CEIS lleva a que se tomen decisiones en la situación judicial, primero el fallo de un juez permite la importación de productos farmacológicos para tratar a una persona, esto abre una ventana de oportunidad que provoca el surgimiento de muchas organizaciones de pacientes y otras que brindan servicios a estos pacientes -Por Grace A.C., AMEM, Cannativa, Mamá Cultiva, Familias y Retos Extraordinarios-, así como empresas -HempMeds, BeHemp, Mundo Verde- que buscan el cambio en la política de cannabis en esa dirección. Esto también permitió que la SCJN resolviera el primer amparo para que la CFEPRIS otorgue la autorización para el cultivo personal.

Matriz 4. Comparación de la tercera etapa del cambio en México y Colombia

Característica	México	Colombia
Tercera etapa	2015-2017	2018-2022
organizaciones con financiamiento	MUCD, CEIS, ReverdeSer, AMECA, CMDPDH, Familias y Retos Extraordinarios	Acción Técnica Social, DeJusticia, Colectivo de Estudios Sobre Derecho y Drogas, VisoMutop, Corporación Humanas, Fundación ideas para la paz, Elementa DDHH, CESED-UNIANDES

		Corporación Teméride Deliberar, CAJAR
Organizaciones sin financiamiento	AMEM, Cannativa, Mamá Cultiva Instituto Mexicano del Cannabis, Club Cannábico Xochipilli, Marihuana Liberación	Comunidad Cannábica Colombiana
Empresas	Por Grace A.C, HempMeds, BeHemp, Mundo Verde	Asoclcanna, Asocannacol, Asocáñamo
Aliados internacionales	International Drug Policy Consortium	WOLA, FESCOL
Aliados decisionales	PRD, PAN, MC, Morena, PRI*. SCJN (Zaldívar)	Coalición interparlamentaria para la reforma a la política de drogas
Ventana de oportunidad para el cambio	Cambio de percepción pública a raíz de viralización del caso de Grace y la celebración de la UNGASS 2016.	Estallido social de 2019 y 2021, **Pandemia de Covid 19**
Decisión tomada 3da etapa	Situación Judicial. Declara que la prohibición administrativa absoluta de la cannabis viola el libre desarrollo de la personalidad. Además, la prohibición a los derivados medicinales viola el derecho a la salud. Situación Legislativa. Aprueba ley para permitir el uso de derivados medicinales de cannabis. Situación ejecutiva. Se publica lineamientos sobre cannabis medicinal	Situación Judicial: declara inconstitucionales los delitos que sancionan el consumo en el espacio público y absuelve personas por portar cantidades mayores a la dosis personal, mientras sea para consumo propio. Situación Legislativa: prohíbe el consumo en el espacio público destinado a NNA. Situación ejecutiva: se publica decreto para reglamentar la prohibición del porte y consumo en espacios públicos.

En cuanto al caso colombiano, se suman dos organizaciones -Deliberar y CAJAR- que comienzan a trabajar con el grupo de organizaciones que ayudaron a construir la posición del país en la UNGASS en la etapa anterior. Estas organizaciones inciden en la situación judicial para que se declare inconstitucionales los artículos que prohíben el consumo en el espacio público. Por su parte, surgen agremiaciones de empresas que buscan impulsar la recién creada industria de cannabis medicinal y cáñamo, aunque con diferencias en cuanto a quienes deben ser los principales beneficiados de este nuevo mercado.

En cuanto a los aliados internacionales, en ambos casos continúan presentes visibilizando las agendas de las organizaciones nacionales e inclusive financiando su trabajo. Éstas cada vez son más cercanas a un mayor número de congresistas. En el caso mexicano por primera vez consiguen incidir en el bloque mayoritario, principalmente a partir de la segunda ventana de oportunidad, la UNGASS de 2016 ya que permite que las organizaciones colaboren en la construcción de la posición del país, sin embargo, en este caso el Presidente no hace suya la propuesta construida, y aunque asiste y señala la necesidad de cambiar de paradigma y a los pocos días envía una propuesta sobre cannabis medicinal y despenalización del porte, ésta

parece más un distractor ya que la parte más polémica del proyecto es eliminada de la reforma y la regulación de cannabis medicinal mantiene muchas restricciones.

Por su parte, el caso colombiano también tiene dos ventanas de oportunidad, una provocada por el estallido social de 2019 y 2021 que permite el surgimiento de grupos y activación de antiguos colectivos, los cuales se vuelven cercanos de actores decisionales, principalmente de la situación legislativa, pertenecientes al bloque opositor que ha presentado los proyectos de ley y de actos legislativos, aunque no son aprobados. La segunda ventana es la pandemia de Covid 19 que tuvo graves afectaciones, una de ellas es el sector económico lo cual hizo necesario buscar nuevos mercados, uno de ellos fue el del cannabis industrial o cáñamo el cual fue justificado de esta manera.

Cuarta etapa: ¿avanza la regulación?

La cuarta etapa nuevamente encontramos en ambos casos organizaciones profesionales con financiamiento, así como organizaciones sin financiamiento que están movilizadas, además, un conjunto de empresas que impulsan una regulación de la cannabis para uso adulto y varios aliados internacionales que visibilizan las agendas de estas organizaciones.

Matriz 5. Comparación de la cuarta etapa de México y Colombia

Característica	México	Colombia
Cuarta etapa	2018 - 2022	2022 – 2023
organizaciones con financiamiento	PPD-CIDE, MUCD, ReverdeSer, MUCD, PPD CIDE, CEIS Elementa DDHH y Equis Justicia para las mujeres, Instituto RIA Conesa, Moreno y Asociados.	Acción Técnica Social, DeJusticia, Colectivo de Estudios Sobre Derecho y Drogas, VisoMutop, Corporación Humanas, Fundación ideas para la paz, Elementa DDHH, CESED-UNIANDES, Corporación Teméride, Deliberar, CAJAR
Organizaciones sin financiamiento	Bienvenidos a Holanda, AMEM, México Regula	Comunidad Cannábica Colombiana, Sí a la dosis personal, Mesa distrital cannábica, Veeduría de SPA
Empresas	CBD Life, CBD Sciencie, Medmexsupple, empsMeds, Farmacias magistrales, Finat México, Endo natura labs, Kuida Life México, Pharma Oil Solutions, The clinic pain relief center y Far estrategico	Asocolcanna, Asocannacol, Asocáñamo, Walacannabis,
Aliados internacionales	London School f Economics, Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, International Drug Policy Consortium, Global Commission on Drug Policy	FESCOL
Aliados decisionales	Morena, PT, PRD, MC; SCJN	Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia. Legisladores de la coalición gobernante.

Ventana de oportunidad para el cambio	Inicio de pandemia Covid 19	Política de paz total
Decisión tomada 4ta etapa	Situación Judicial. Declara inconstitucional los artículos que impiden a la COFEPRIS dar autorizaciones para autoconsumo de cannabis. Además, ordena a Secretaría de Salud a publicar el reglamento de cannabis medicinal. Pero declara constitucional el delito de posesión simple. Situación Ejecutiva. Publica lineamientos sobre cannabis medicinal.	Situación Judicial. La Corte continúa absolviendo personas por portar cantidades mayores a la dosis personal, pero esta vez declara exequibles los artículos que sancionan consumir estupefacientes en espacios destinados para NNA. Situación Legislativa. Se ha discutido en seis de ocho debates el proyecto de acto legislativo para modificar el art. 49 Constitucional para permitir el uso adulto de cannabis.

De igual forma, en ambos casos estas organizaciones son cercanas a los bloques mayoritarios en el legislativo, los cuales presentan iniciativas o proyectos de actos de ley y de actos legislativos para regular el uso adulto. Además, en el caso mexicano en la situación judicial, la SCJN otorga cuatro amparos más para que se otorguen autorizaciones para el cultivo personal con lo que se mandata a la situación legislativa a regular el uso adulto bajo advertencia de que de no hacerlo la Corte modificará la LGS. Asimismo, otorga otra amparo más para obligar al ejecutivo a publicar el reglamento de cannabis medicinal, lo cual finalmente ocurre en enero de 2021, cuatro años después de la reforma.

Por ello, en ambos casos las situaciones legislativas discuten y aprueban varios proyectos de reforma para permitir el uso adulto, en el caso de México es una ley para el control del cannabis, en el caso colombiano una modificación a la Constitución para levantar la prohibición establecida desde la primera etapa. Sin embargo, en el caso mexicano el proceso legislativo exige que sea el mismo proyecto el que debe ser aprobado en ambas cámaras lo cual no ocurre, mientras que en el caso colombiano se debe aprobar en ocho debates el proyecto que puede ir evolucionando en cada debate, y donde hasta el momento se han aprobado seis de ocho.

En cada caso ocurre un evento externo que puede ayudar a explicar la parálisis mexicana y el avance colombiano. En México la pandemia de Covid 19 comienza justo durante la discusión del proyecto de ley, el cual, si bien es aprobado en comisiones, no logra votarse en el pleno ya que las actividades legislativas, se detienen, después de seis meses, cuando se reinician este tema parece perder relevancia, aunque todavía es votado en ambas

Cámaras, sin embargo, con modificaciones, algunas de ellas de orden presupuestal como la creación o no de un instituto de regulación.

Por su parte, en Colombia el nuevo gobierno impulsa una política de paz total que parece ir de la mano con la regulación de mercados ilegales de sustancias como la mariguana y la coca. Por ello, varios legisladores que en anteriores legislaturas o gobiernos se habían posicionado indiferentes o contrarios en esta parecen tener una posición más abierta a que se discute el punto. Por otro lado, la Corte Constitucional parece moderar su posición en torno al consumo en espacios públicos al declarar constitucionales la prohibición de consumir en parques, así como en espacios destinados a Niñas, Niños y adolescentes, con lo cual parece permitir el desarrollo de espacios que permitan el respeto a los derechos de NNA pero, también de personas usuarias.

5.2. Las coaliciones promotoras y discursivas

En este subcapítulo comparo las coaliciones promotoras y discursivas. Parto de las creencias que comparten las coaliciones promotoras y su papel durante las etapas de cambio en las situaciones decisionales en las que participaron. De manera similar retomo las narrativas que articulan las coaliciones discursivas.

Las coaliciones promotoras de la política de cannabis en Colombia y México

Las coaliciones promotoras se articulan a través de creencias de política. En esta investigación he reconocido cinco creencias políticas, libertad individual, salud pública, mercado regulado, seguridad pública e integración. A partir de ellas en el caso de México se han configurado cinco coaliciones y en el caso de Colombia cuatro. Estas coaliciones pueden promover más de una creencia y una creencia puede ser promovida por más de una coalición. Éstas, pese a la coincidencia pueden trabajar de manera paralela porque tienen creencias secundarias distintas, es decir, coinciden en el objetivo, pero no en las formas que tienen para alcanzarlo.

Matriz 6. Comparación de las coaliciones promotoras de México y Colombia

Creencias	México	Colombia
Libertad individual	Grupo Cábano, Frente amplio progresista, Movimiento Cannábico Mexicano, Regulación por la paz	Comunidad cannábica colombiana, Acciones para el cambio
Salud pública	Coalición de tratamiento; Grupo Cábano; Frente amplio progresista, Regulación por la paz	coalición de tratamiento, Acciones para el cambio

Mercado regulado	Frente amplio progresista, Regulación por la paz	Comunidad cannábica colombiana, Acciones para el cambio
Seguridad pública		coalición de seguridad
Integración	Regulación por la paz	Comunidad cannábica colombiana, Acciones para el cambio

En torno a la creencia de libertad individual se agrupan la mayoría de las coaliciones en México, Grupo Cábano, Frente amplio progresista, Regulación por la paz y Movimiento Cannábico Mexicano. Las primeras tres coaliciones han compartido integrantes y financiadores por lo que hay una cierta continuidad en el trabajo llevado a cabo, igualmente se mantienen los vínculos con actores decisionales en las situaciones legislativas y judiciales. Por su parte, el MCM si bien ha permanecido durante dos periodos no ha conseguido crecer en su vinculación con actores decisionales más allá de los periféricos de la situación legislativa. Por su parte, Colombia son dos coaliciones las que promueven esta creencia, *Comunidad Cannábica Colombiana y Acciones Para el Cambio* las cuales han incidido durante las tres últimas etapas, y creado relaciones con actores decisionales de las situaciones legislativas y judiciales.

Sobre la creencia de salud pública, en ambos países se articula una coalición de organizaciones públicas y privadas enfocadas en el consumo de sustancias. Sin embargo, las creencias secundarias de abstinencia y reducción de riesgos y daños han generado a su vez dos grupos. En ambos países las coaliciones fueron centrales durante la primera etapa en la situación legislativa y ejecutiva. En el caso mexicano principalmente impulsando creencias secundarias basadas en la abstinencia, aunque coaliciones como *Grupo Cábano, Frente Amplio Progresista y Regulación por la paz* promovieron la reducción de daños. En el colombiano la mitigación de riesgos sí fue incorporada desde la primera etapa, pero en menor grado que la abstinencia por la coalición *Acciones para el cambio*. En los dos países estas coaliciones han trabajado de la mano de financiamiento internacional.

La creencia del mercado regulado es impulsada a partir de la segunda etapa en ambos casos, asimismo, por dos coaliciones promotoras en cada país. Sin embargo, en el caso mexicano el *Frente Amplio Progresista y Regulación por la paz* en gran medida se relevan en la incidencia ante el Legislativo ya que al pasar de la tercera a la cuarta etapa algunos de sus integrantes pasan de una a otra coalición. Por su parte, en el caso colombiano las dos

coaliciones, *Comunidad Cannábica Colombiana* y *Acciones para el cambio* si bien son disimilares, han convivido las tres etapas juntos. Este aspecto parece permitir un fortalecimiento de la creencia que ha permitido desarrollarla normativamente.

Sobre la creencia de seguridad se han interesado principalmente las dependencias públicas enfocadas en este rubro, es decir, las Secretarías de Gobernación, Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Las policías estatales y la Guardia Nacional para México y los Ministerios del Interior, de Justicia, de Defensa, así como la policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación para Colombia. Sin embargo, para el caso mexicano su labor en este tema ha sido menos impulsada, ya que solo se articularon durante la primera etapa para impulsar la tabla de orientación de portación de dosis máxima, la cual si bien distingue entre consumidor y vendedor, la persona usuaria continúa criminalizada aunque no se ejerce la acción penal si tiene menos de la dosis máxima. En el caso colombiano, por el contrario, sí se ha configurado una coalición promotora que ha impulsado durante todo el periodo de análisis sancionar el porte y consumo de sustancias en el espacio público, el cual, sin embargo, ha sido impedido por la situación judicial.

Finalmente, en cuanto a la inclusión de personas que han formado parte de la cadena del mercado ilegal al mercado regulado, en México esta posición solo ha sido impulsada hasta la cuarta etapa, por la coalición *Regulación por la paz*. En cambio, en Colombia esta posición ha estado presente desde la segunda etapa con ley 1787 de cannabis medicinal promovida por las coaliciones *Comunidad Cannábica Colombiana* e *Ideas para la paz* lo que también muestra una cercanía en materia de creencias entre estas dos coaliciones, aunque sin una coordinación entre el trabajo de una y otra.

Las coaliciones discursivas de la política de cannabis

Las coaliciones discursivas se articulan a partir de narrativas comunes. En este sentido, solo una narrativa articula a cada coalición, sin embargo, a su interior son diversos grupos que tienen una mínima coordinación.

Matriz 7. Comparación de las coaliciones discursivas de México y Colombia

Narrativa	México	Colombia
La prohibición fracasó y debemos cambiar la política	a favor de la regulación integral	Víctimas de la prohibición

La cannabis tiene usos terapéuticos que pueden beneficiar a pacientes y sus familias	medicinal	Medicinal
Se debe desarrollar las industrias del cannabis del país	empresarial	Empresarial
El consumo de cannabis es malo para la salud, la seguridad y la moral.	prohibicionista	Prohibicionista

A partir del reconocimiento del fracaso de la política prohibicionista, se han articulado una coalición en cada país. En México ésta se ha conformado por las cuatro coaliciones promotoras a favor de la regulación, *Grupo Cáñamo*, *Frente Amplio Progresista*, *Movimiento Cannábico Mexicano* y *Regulación por la paz*. Sin embargo, en la primera y segunda etapa estuvieron presentes solo una coalición, *Grupo Cáñamo* y *Frente Amplio Progresista*, las cuales como ya he mencionado guardan una especie de continuidad. Solo es hasta la tercera y cuarta etapa en que más de una coalición está presente, siendo el *Frente Amplio Progresista* y *Movimiento Cannábico Mexicano* quienes inciden en la tercera etapa y *Movimiento Cannábico Mexicano* y *Regulación por la paz* en la cuarta, los cuales, como señalé en el apartado anterior, tienen creencias distintas, además de estar conformados por actores diferentes lo que también ha impedido coordinarse.

En Colombia sin embargo la narrativa de fracaso de la política prohibicionista ha permitido unir a los grupos de personas usuarias que se consideran víctimas de la prohibición. En este sentido solo una coalición promotora, la *Comunidad Cannábica Colombiana* formó parte de esta coalición discursiva, pero a ella sumo otros colectivos que se han desarrollado, y vinculados con actores decisionales del actual bloque en el poder, principalmente a partir de los estallidos sociales ocurridos en 2019 y 2021 cuando varios de estos grupos también se activaron y vincularon.

La coalición discursiva medicinal reconoce y promueve las cualidades terapéuticas que tiene la cannabis, por ello es más diversa que la anterior, agrupa en ambos casos a colectivos de pacientes y sus familias, los médicos que los recetan, los emprendimientos que han surgido alrededor y los centros de investigación que poco a poco se han interesado en el tema. Sin embargo, no pueden considerarse una coalición promotora porque no hay coordinación entre sus acciones. Mientras los colectivos tienen una necesidad por adquirir la planta o sus derivados, los médicos y los centros de estudio todavía no están convencidos de

su utilidad al considerar que sigue haciendo falta investigación para poderla recetar. Por su parte, los emprendimientos si bien suministran extractos o flores a los pacientes, son más laxos sobre las recomendaciones de los centros de investigación y los médicos.

Estos emprendimientos se han desarrollado en ambos países a partir de la publicación de las normativas sobre cannabis medicinal con la narrativa de que se debe desarrollar las industrias del cannabis, tanto medicinal, industrial y adulto. En México este desarrollo ha sido lento ya que las reglamentaciones han tardado hasta cuatro años en ser publicadas, lo cual ha llevado a que solamente las empresas con recursos para contratar abogados puedan acceder a las licencias por vía jurídica. Y si bien se han creado agremiaciones empresariales, estas tienen un perfil bajo.

Sin embargo, en Colombia esto comenzó en diciembre de 2015 y desde ahí el desarrollo normativo se ha robustecido, lo que ha permitido el surgimiento de una industria legal, la cual no ha estado exenta de dificultades, lo que les ha llevado a entablar diálogos con actores decisionales, pero, sus objetivos varían dependiendo del tamaño de inversión con la que cuentan, ya que inicialmente las empresas con más presupuesto buscaron distinguirse del mercado ilegal con la promoción de reglamentaciones compleja y prohibiendo la venta la flor. Esto provocó dificultades económicas para las pequeñas empresas, las cuales les costaba alcanzar los estándares establecidos, por lo que también se han agremiado y aunque coinciden en que debe desarrollarse la industria, piensan que ellas deben ser las principales beneficiadas y no las grandes.

La última coalición discursiva es la prohibicionista, ésta se compone de tres grupos, la coalición promotora de seguridad, la parte de la coalición promotora de tratamiento que promueve la abstinencia, y los grupos conservadores como las iglesias y los padres de familia. Los motivos que los llevan a coincidir con la narrativa del consumo de cannabis es malo son diversos, el riesgo a la seguridad, a la salud, a los NNA y a la moral. En ambos países esta coalición ha perdido fuerza con forme han avanzado las etapas del cambio ya que solamente ha sido central en la primera, mientras que, para la última, solo quienes lo analizan desde seguridad han continuado siendo centrales.

5.3. Las creencias y narrativas en disputa

En este subcapítulo comparo las creencias y narrativas en disputa en las cuatro redes de situaciones de acción adyacentes, así como el cambio ocurrido en cada situación decisional.

El consumo a debate: libertad vs seguridad

En la primera etapa en ambos países el principal tema a discusión fue el consumo, las creencias y narrativas están expresadas en la Matriz 8. Comparación de las creencias en el cambio de la primera etapa de México y Colombia. Para el caso mexicano solo se discutió en la situación legislativa donde dos coaliciones promotoras intervinieron la de *tratamiento* y *Grupo Cáñamo*, así como las dependencias de seguridad.

Matriz 8. Comparación de las creencias en el cambio de la primera etapa de México y Colombia

Característica	México	Colombia
Primera etapa	2006-2009	2002-2010
Creencias en situación judicial	No se activó	Libertad individual vs seguridad pública
Narrativas en situación judicial	No se activó	El consumo y porte es un tema de libertad individual y salud pública. Por su parte, el mercado ilegal es un tema de seguridad pública
Cambio ocurrido	Sin cambios	Se reafirman las medidas contra el mercado ilegal, pero se garantiza el derecho al porte y consumo de la dosis personal e incluso de cantidades mayores a ésta, así como la atención médica a las personas con usos problemáticos.
creencias en situación legislativa	El consumo es un tema de derechos, es un tema de Seguridad, y un tema de salud pública	Las actividades de toda la cadena de producción de estupefacientes son materia de seguridad pública.
Narrativas en situación legislativa	la política prohibicionista ha fracasado y se basa en prejuicios morales, viola el derecho a la salud y de libertad individual VS Son necesarios criterios claros para la intervención de autoridades de seguridad contra el narcomenudeo.	El consumo tiene graves efectos en la sociedad colombiana, en particular en los niños y adolescentes provocados por la ausencia de herramientas para sancionar conductas relacionadas con el consumo y porte.
Cambio ocurrido	Se incluyó tabla de orientación de posesión máxima, se establecen servicios para la farmacodependencia, que pueden llegar a ser obligatorios	Se incluyó en el artículo 49 Constitucional la prohibición al porte y consumo, lo que provocará la imposición de medidas pedagógicas, terapéuticas y profiláctico de carácter administrativo y con consentimiento informado.

Mientras que las coaliciones coincidieron en la narrativa del fracaso de la política prohibicionista que concibe a la persona usuaria como parte de un mercado ilegal y por lo tanto merecedor de sanciones, distaban de la creencia que debería sustituirlo, la de tratamiento consideraba que el consumo era un tema de salud pública, mientras que grupo Cábano principalmente lo consideraba un tema de libertad individual. Por su parte, para los grupos de seguridad la política prohibicionista no había fallado sino requería ajustar las creencias secundarias que permitiera hacer más efectiva la lucha contra el narcotráfico, por ello, su propuesta era establecer tablas de orientación de dosis máximas que permitiría distinguir entre “narcotráfico” “microtráfico” y “adicto”. Finalmente, la decisión que se configuró fue la planteada tanto por los grupos de seguridad como por la coalición de tratamiento ya que se estableció la tabla de orientación y medidas de tratamiento obligatorio.

En el caso colombiano se configuraron decisiones en la situación judicial y legislativa. En ambas fueron dos las creencias que se enfrentaron, el libre desarrollo de la personalidad y la seguridad pública. En la situación judicial se analizó la constitucionalidad de normas que endurecían las sancionaban todas las acciones referentes al mercado ilegal, las cuales fueron declaradas constitucionales ya que se considera que éstas efectivamente deben ser abordadas desde la creencia de seguridad pública. Por otra parte, el porte con fines personales fue concebido como un tema de libertad individual, incluso si este sobrepasa ligeramente los límites establecidos.

En la situación legislativa la discusión se centro en la creencia de que toda la cadena de mercado, incluso el consumo, de drogas es ilegal y por lo tanto debe ser sancionado. La narrativa que se utilizó fue que el consumo tiene efectos negativos en la sociedad colombiana, principalmente desde que la Corte despenalizó la dosis personal, por ello, es necesario restringirlo nuevamente, aunque no se pueda volver a penalizar. Esto llevó a que se incluyera en la Constitución la prohibición del porte y consumo, aunque con medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas, las cuales además requieren consentimiento informado.

Libertad individual y mercado (medicinal) regulado

En esta etapa parece que las coaliciones que promueven las creencias de libertad individual y mercado regulado se vuelven centrales en la discusión dentro de la toma de decisiones, sin

embargo, mientras que en México las coaliciones no consiguen que se tome una decisión, en Colombia sí, tanto en la situación judicial, como en la legislativa.

Matriz 9. Comparación de las creencias en el cambio de la segunda etapa de México y Colombia

Característica	México	Colombia
Segunda etapa	2010 – 2014	2010 - 2018
Creencias en situación judicial	No se activó	El consumo es un tema de libertad individual y salud pública, pero las demás actividades de la cadena de producción sí son un tema de seguridad pública
Narrativas en situación judicial	No se activó	La dosis personal no ha desaparecido del ordenamiento jurídico, inclusive cantidades que lo superan no violan el principio de lesividad mientras sea para consumo propio y por lo tanto no deben penalizarse.
Cambio ocurrido	Sin cambios	La prohibición del porte y consumo, así como el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es Constitucional, en el entendido que no afecta lo referente a la dosis personal, la cual no solo es lo establecido en el Código de Estupefacientes, sino también lo que cada persona requiera para su consumo personal.
creencias en situación legislativa	Salud pública a través de Reducción de Riesgos y Daños, Libertad individual y Regulación total de la cadena de producción	el consumo en el espacio público es tema de seguridad, pero también de salud pública. Asimismo, el uso de derivados de cannabis con fines medicinales es parte del derecho a la salud. Se debe permitir el mercado de cannabis para uso medicinal.
Narrativas en situación legislativa	Fracasó la estrategia de combate al narcotráfico ya que disparó la violencia e inseguridad, por ello debe regularse toda la cadena de producción.	Aunque el consumo es un tema de salud pública que debe ser atendido por todo el Sistema de Seguridad Social, el consumo en espacios públicos pone en riesgo la seguridad de terceras personas y del espacio público y debe sancionarse. Regular el mercado de uso medicinal ayudará a las personas que lo necesitan y restará poder a los grupos criminales.
Cambio ocurrido	Sin cambios	Se aprobó una ley que permite el tratamiento contra usos problemáticos, una ley que penaliza el porte y consumo en espacios públicos una ley que autoriza la producción y venta de productos farmacológicos a base de cannabis
Creencias en situación ejecutiva	No se activó	Mercado regulado
Narrativas en situación ejecutiva	No se activó	La producción de cannabis medicinal no está prohibida por tratados internacionales por ello desarrollar la nueva industria nacional de cannabis medicinal es posible, además, traerá beneficios económicos para el sector empresarial y para el Estado.

Cambio ocurrido	Sin cambios	Se reglamenta la producción, distribución, venta y exportación de productos farmacológicos de cannabis, las tarifas que deben de pagar, los beneficios para pequeños y medianos cultivadores y comercializadores, así como el proceso para registrar las semillas.
------------------------	-------------	--

En México los intentos por abrir un debate desde un enfoque distinto ocurrieron en la situación legislativa, donde actores decisiones presentaron varias iniciativas que promovían una visión distinta para tratar el consumo, el cual consideraban tenía que analizarse desde la libertad individual, la salud pública, pero desde la perspectiva de reducción de riesgos y daños y en última instancia desde la regulación de toda la cadena productiva. Esto, sin embargo, no ocurrió. No fue retomado ninguno de los proyectos que se presentaron.

En Colombia por su parte, sí se tomaron decisiones en dos situaciones decisionales, la judicial y la legislativa. En la primera la Corte ratificó lo antes señalado, el porte y consumo son temas de libertad individual, donde incluso se puede no apegar plenamente a la norma que fija la cantidad máxima considerada para uso personal, siempre y cuando efectivamente esta no se utilice para un fin distinto al consumo propio. Por su parte, las sanciones a las demás actividades relacionadas, es decir, tráfico, fabricación o porte con intención de venta, sí son constitucionales porque persiguen un fin válido, la protección de la seguridad pública.

En cuanto a la situación legislativa, la conversación se amplió en varios sentidos. Por un lado, se discutió que el consumo es un tema de salud pública el cual debe ser atendido por todas las instancias del Sistema de Seguridad social, por ello se aprobó una ley que así lo mandató; por el otro, la discusión sobre la portación y consumo en espacio público continuó con la narrativa que señala que este pone en riesgo la seguridad de terceras personas y del espacio público por ello, las propuestas se basaron en la creencia de seguridad aprobando normas para sancionarlo. Por último, comenzó el diálogo sobre una hasta entonces nueva creencia, la regulación de mercados, en este caso medicinal, para promoverlo se difundió la narrativa de que el uso medicinal ayudará a las personas que o necesitan y restará poder a los grupos criminales, la cual después de dos años de discusión sobre las creencias secundarias finalmente fue aprobado.

Por último, en la situación ejecutiva la creencia de mercado regulado continuó siendo central a partir de la narrativa de que la producción de cannabis con fines medicinales no está prohibida ni en tratados internacionales, ni en las leyes colombianas, el cual además traerá beneficios económicos. Por ello, se expidieron un conjunto de decretos y resoluciones que reglamentaron la producción, distribución, venta, exportación de productos de cannabis, las tarifas que hay que pagar y las características para ser considerado pequeño y mediano cultivador quienes tendrán exenciones.

El mercado medicinal se fortalece, los demás no.

En esta tercera etapa en ambos casos se configuran decisiones en las tres situaciones decisionales las cuales provocarán que la mayoría de creencias estén presentes durante las discusiones como lo refleja la Matriz 10. Comparación de las creencias de cambio en la tercera etapa de México y Colombia. En la situación judicial en ambos países se activa para sostener las creencias de libertad individual y salud pública e individual. En México primero afirma que el uso medicinal de cannabis, que está prohibido, no amenaza la seguridad pública y en cambio garantiza el más alto disfrute del derecho a la salud, posteriormente, señala que la prohibición administrativa para otorgar autorizaciones para realizar las actividades referentes al cultivo personal es inconstitucional al violar el libre desarrollo de la personalidad, este fue la primera vez que el argumento fue utilizado en las discusiones de este país.

Por su parte, en Colombia la Corte se pronuncia sobre las prohibiciones impuestas al consumo en el espacio público y de igual manera señala que violan el libre desarrollo de la personalidad. Además, absuelve a personas detenidas en posesión de cantidades mayores a las consideradas como dosis personal. Ésta argumenta que la dosis personal no se limita a la mencionada en el Código de Estupeficientes, sino a lo que la persona realmente utiliza, siempre y cuando sea para su consumo personal.

Matriz 10. Comparación de las creencias de cambio en la tercera etapa de México y Colombia

Característica	México	Colombia
Tercera etapa	2015-2017	2018-2022
Creencias en situación judicial	Derecho a la salud y al libre desarrollo de la personalidad.	El consumo en el espacio público es un tema de Libertad individual y salud pública

Narrativas en situación judicial	el uso medicinal no afecta el orden público y garantiza el más alto disfrute del derecho a la salud. Además, la prohibición total de las actividades del autocultivo es una medida desproporcionada y vulnera el derecho al libre desarrollo.	No es razonable constitucionalmente imponer una prohibición amplia y genérica al consumo en el espacio público ya que este es parte del libre desarrollo de la personalidad.
Cambio ocurrido	posibilita importar medicamentos a base de cannabis y otorgar autorizaciones para el autocultivo.	Declara inexecutable los artículos del Código Nacional de Policía y Convivencia y el decreto que los reglamenta sobre la sanción al consumo en el espacio público. Y Continúa absolviendo personas detenidas por portar más de la dosis personal.
creencias en situación legislativa	Derecho a la salud.	Libertad individual vs seguridad pública; mercado regulado
Narrativas en situación legislativa	Hay que reconocer las sentencias de la SCJN, principalmente el valor terapéutico de la cannabis	Debe regularse el mercado de uso adulto como forma para disminuir los riesgos asociados al mercado ilegal; el consumo en espacios públicos destinados para NNA debe prohibirse; el mercado industrial es una oportunidad económica para Colombia.
Cambio ocurrido	aprueba reforma LGS y CPF para permitir la producción investigación y uso de cannabis medicinal	Se prohíbe el consumo en espacios públicos destinados para NNA así como lugares históricos y culturales. Se aprueba una reforma para desarrollar la industria del cannabis industrial.
Creencias en situación ejecutiva	Derecho a la salud	El porte y consumo en el espacio público son temas de seguridad. El uso industrial es parte del mercado regulado.
Narrativas en situación ejecutiva	Hay que regular la industria, empezando con la importación y comercialización	El porte y consumo en el espacio público están prohibidos porque ponen en riesgo la seguridad de NNA. La planta de cannabis para usos industriales no está prohibida internacionalmente y tiene beneficios económicos por lo que debe ser reglamentada.
Cambio ocurrido	Se emiten lineamientos en materia de control sanitario de cannabis y sus derivados	Se aprueban decretos para prohibir el porte y consumo en espacios públicos para NNA y también para unificar la reglamentación sobre la industria de cáñamo.

En cuanto a la situación legislativa el caso mexicano se centra en la regulación del mercado de cannabis para uso medicinal y excluye el tema del uso adulto y el libre desarrollo de la personalidad. De igual forma en la situación ejecutiva la decisión tomada también respalda la creencia de mercado regulado, aunque continúan varias restricciones para la producción y el desarrollo de la industria.

Por su parte en Colombia las situaciones legislativa y ejecutiva nuevamente discute varios temas. Vuelve la creencia de seguridad sobre el tema del consumo en espacios públicos,

aunque esta vez más acotado a los destinados para niñas, niños y adolescentes. Por su parte, si bien la libertad individual es discutida a partir de varios proyectos de acto legislativo para eliminar la prohibición constitucional del porte y consumo adulto de cannabis, esta no avanza, sin embargo, sí lo hace la creencia de mercado regulado, para uso industrial, bajo la narrativa que después de la pandemia era necesario desarrollar nuevas industrias y la del cáñamo era una oportunidad económica.

La creencia de libertad individual es central, pero ¿cambia la política?

En el último periodo, como muestra la Matriz 11. Comparación de las creencias de cambio en la cuarta etapa en México y Colombia, la discusión sobre las creencias se centra en dos situaciones decisionales, la judicial y la legislativa. En ellas la creencia principal es la libertad individual.

Matriz 11. Comparación de las creencias de cambio en la cuarta etapa en México y Colombia

Característica	México	Colombia
Cuarta etapa	2018 – 2022	2022 – 2023
Creencias en situación judicial	Libre desarrollo de la personalidad y seguridad pública.	Libre desarrollo de la personalidad y seguridad pública.
Narrativas en situación judicial	La prohibición administrativa viola el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pero éste no anula la prohibición penal.	El consumo de cannabis en espacios públicos debe ser regulado, si bien es parte de libre desarrollo de la personalidad no puede realizarse en todos los espacios, especialmente en espacios destinados para NNA.
Cambio ocurrido	Se eliminan fragmentos de la LGS declarados inconstitucionales para permitir expedir autorizaciones para autocultivo. También se ordena emitir licencias para cultivo con fines comerciales y se declara constitucional el delito de posesión simple.	Se declara exequible las normas que sancionan el consumo en espacios públicos destinados para NNA. Continúa absolviendo a personas detenidas con cantidades que sobrepasan hasta en 50 veces la dosis personal.
creencias en situación legislativa	Libre desarrollo de la personalidad y regulación de mercados, Inclusión de víctimas de la política prohibicionista.	Libre desarrollo de la personalidad y regulación de mercados, Inclusión de víctimas de la política prohibicionista.
Narrativas en situación legislativa	Las personas usuarias son sujetas de derecho, por lo que se debe dejar de criminalizar y garantizar sus derechos.	Debe regularse el mercado de uso adulto como forma para disminuir los riesgos asociados al mercado ilegal, además tiene beneficios económicos y es una herramienta efectiva para la construcción de paz.
Cambio ocurrido	Sin cambios	La propuesta ha sido aprobada en seis debates, faltando dos mas que deben ocurrir antes del 20 de junio de 2023

En la situación judicial bajo el argumento de seguridad pública en ambos casos parece que se llegan a ciertos límites en cuanto a la amplitud de la protección a la libertad individual. En México si bien la Corte después de un proceso de más de dos años elimina las restricciones administrativas para expedir autorizaciones para cultivo personal y además, obliga a la autoridad sanitaria a emitir el reglamento medicinal y una licencia para cultivo con fines industriales, bajo el argumento de la protección a la libertad individual y la libre empresa, comienza a marcar límites a la libertad individual ya que considera constitucional el delito de posesión simple, es decir el portar más de la dosis personal al poner en riesgo la seguridad pública.

Por su parte, en Colombia la Corte Suprema sí considera que la portación de cantidades mayores a las establecidas como dosis personal forman parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando no se utilicen para venta. Sin embargo, comienza a limitar el consumo en el espacio público destinado a niñas, niños y adolescentes, así como a lugares definidos por la autoridad para garantizar los derechos de terceros y de menores de edad. Aun así, considera que se deben garantizar los derechos de las personas usuarias impidiendo que la prohibición sea absoluta.

En cuanto a la situación legislativa, en ambos casos la discusión se centra en la libertad individual. En el caso mexicano se discutieron modificaciones a la LGS para permitir la expedición de autorizaciones para el cultivo con fines personales, pero, además, las reglas para un nuevo mercado regulado. La narrativa fue no solo el fracaso de la política prohibicionista, sino la necesidad de que el nuevo mercado beneficie a quienes han sido víctimas de la política prohibicionista. Sin embargo, este elemento fue el que más discusión generó al grado de que después de dos años no se consiguió aprobar una ley.

En el caso colombiano la conversación se ha centrado en la eliminación de la prohibición constitucional que existe para el uso de cannabis con fines personales. Este debate ha avanzado más que ningún otro. La propuesta ha incorporado elementos de salud pública para tratar el consumo que puede llegar a ser problemático y la posibilidad de restringir el consumo en el espacio público bajo argumentos de seguridad. Si bien también se presentaron propuestas para regular el mercado, hasta el momento esto no ha ocurrido lo cual puede despertar discusiones similares a las que se dieron en el caso mexicano.

5.4. Las redes de acción adyacente

En este último subcapítulo comparo las redes de acción adyacentes que se conformaron en cada etapa del cambio para México como Colombia. Reconozco las coaliciones promotoras que promovieron las decisiones de cada situación decisional durante las cuatro redes situación de acción adyacentes.

Primeras redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia

Las primeras redes de acción adyacente de México y Colombia (Matriz 12. Comparación de las primeras redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia) reflejan una discusión entre la coalición promotora de seguridad (hegemónica) y las coaliciones de libertad individual y salud pública, principalmente en la situación legislativa y en menor medida judicial. Éstas están permeadas por factores externos como son la violencia y las estrategias para combatirla.

Matriz 12. Comparación de las primeras redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia

Características	México	Colombia
Primera etapa	2006-2009	2002-2010
Factores externos	Aumento de violencia, No mecanismos de participación, No organizaciones profesionales.	Estrategia "Seguridad democrática"; colaboración internacional en temas de salud.
Situación de pre decisión	Coalición discursiva prohibicionista vs coalición discursiva a favor de la regulación integral. Coalición promotora Grupo Cáñamo tratamiento y dependencias de seguridad.	Coalición discursiva prohibicionista Coalición promotora de seguridad y tratamiento.
Situaciones decisionales activadas	Situación legislativa construye la decisión con las propuestas del PAN (partido en el poder) sobre seguridad y del PRD (2ndo partido + numeroso) sobre tratamiento.	Situación Legislativa construye decisión con las propuestas del ejecutivo (M. Interior) Situación Judicial freno de decisiones que vulneran libertad individual de las otras situaciones.
Decisión configurada	Se aprueba una tabla de orientación de dosis máximas para distinguir a usuarios de vendedores, además de desarrollar la campaña de prevención de la farmacodependencia.	Se modifica art. 49 Constitucional para prohibir porte y consumo, se imponen medidas de tratamiento con consentimiento informado. Se ratifica el aumento de penas para los delitos contra la salud.

En México la falta de mecanismos de participación y de organizaciones profesionales interesadas en el política de cannabis dificultan la capacidad de incidencia de la única coalición promotora que se activa, *Grupo Cáñamo*, la cual si bien consigue abrir la discusión en la situación legislativa sobre la despenalización del consumo y la creación de vías para el autoabastecimiento por medio del cultivo personal, no consigue la centralidad necesaria para que el cambio en la política retome sus creencias y narrativas. En su lugar, el cambio retoma las creencias de seguridad de las instancias públicas como las Secretarías e Seguridad Pública y Seguridad Nacional y las creencias secundarias de la coalición de tratamiento basadas en la abstinencia.

Por su parte, en Colombia, la decisión que se configura incorpora el elemento principal de la coalición de seguridad, la prohibición del porte y consumo de estupefacientes, además, la colaboración de aliados internacionales, principalmente en la atención a la salud de las personas usuarias, provoca que se retome la creencia de salud pública. Por su parte, la centralidad de la coalición prohibicionista también influye en la situación judicial, donde se ratifica la constitucionalidad del aumento de penas para los delitos relacionados con el mercado ilegal de drogas, como la cannabis.

Segundas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia

En las segundas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia (Matriz 13. Comparación de las segundas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia) los factores externos que parecerían permitir una mayor influencia de las coaliciones se activan. En el caso mexicano se aprueban mecanismos legales de participación ciudadana, además surgen nuevas organizaciones profesionales que se interesan en la regulación. Por su parte, Colombia comienza un proceso de paz con la guerrilla de las FARC donde el punto cuatro plantea la solución total al problema de las drogas y además el compromiso adquirido al solicitar adelantar la conferencia de la UNGASS en 2016 obliga al país a plantear nuevas estrategias para atender el fenómeno de las drogas.

Matriz 13. Comparación de las segundas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia

Características	México	Colombia
Segunda etapa	2010 – 2014	2010 – 2018

Factores externos	Disminuyen homicidios, se establecen mecanismos legales de participación, surgen primeras organizaciones profesionales	Acuerdo de paz; UNGASS 2016; financiamiento internacional
Situación de pre decisión	Coalición discursiva a favor de la regulación integral. Coalición promotora: Frente amplio progresista.	Coaliciones discursivas prohibicionista, de víctimas de la prohibición, medicinal y empresarial. Coaliciones promotoras Tratamiento, Acciones para el cambio, Comunidad Cannábica Colombiana.
Situaciones decisionales activadas	En la situación legislativa las coaliciones son cercanas a partidos que no forman parte del bloque mayoritario y no avanzan sus propuestas.	Situación Judicial cercana inicialmente a C. prohibicionista, posteriormente a víctimas de la violencia y tratamiento. Situación Legislativa cercana inicialmente a C. prohibicionista, posteriormente a tratamiento, medicinal y empresarial Situación Ejecutiva cercana a prohibicionista y empresarial
Decisión configurada	No se configura ninguna decisión	Situación Judicial: declara constitucionales normas que prohíben el porte y consumo en espacios públicos, pero absuelve personas por portar más de la dosis personal y obliga a EPS a brindar servicios médicos a usuarios Situación legislativa: aprueba normas para prohibir el porte y consumo en espacios públicos, normas para brindar atención médica a personas usuarias y normas para permitir la producción y venta de productos farmacológicos de cannabis. Situación Ejecutiva: aprueba decretos para reglamentar la producción de productos farmacológicos.

En la red mexicana la coalición promotora *Frente Amplio Progresista* logró que sus creencias sobre libertad individual se reflejaran en varias iniciativas presentadas por partidos del bloque opositor que, sin embargo, no consiguieron discutirse en la situación legislativa, siendo esta la única en la cual no se configuró ninguna decisión. Por su parte, en la red colombiana participaron las coaliciones discursivas de víctimas de la política prohibicionista, a *favor de la cannabis medicinal y empresarial* así como las coaliciones promotoras *Comunidad Cannábica Colombiana, Acciones Para el Cambio y tratamiento*, las cuales impulsaron sus creencias en las tres situaciones decisionales en más de una ocasión y con decisiones diversas.

En la situación Judicial la disputa permitió que las coaliciones discursivas *prohibicionista* y de *víctimas* pudieran impulsar que la corte reconociera la constitucionalidad

de la reforma que prohibía el porte y consumo e impone medidas administrativas de carácter terapéutico, pero absuelva a personas usuarias por portar cantidades mayores a la dosis personal bajo el argumento de que no ponen en peligro a la sociedad dado que la portación para uso personal es parte de la esfera personal de cada individuo. Además, obliga a las EPS a brindar tratamiento a las personas usuarias que lo requieran.

En la situación legislativa de igual forma la disputa entre coaliciones llevó a que se tomaran varias decisiones. Primero la coalición de *tratamiento* impulsa la aprobación de la ley que garantiza la atención de la salud para personas usuarias. Posteriormente, las coaliciones *medicinal* y *empresarial* consiguen después de una larga discusión que se apruebe la ley 1787 sobre cannabis medicinal, sin embargo, también la coalición de *defensa* consigue una nueva prohibición al consumo en el espacio público con el Código Nacional de Policía y Convivencia. Finalmente, en la situación ejecutiva la coalición discursiva *empresarial* logró que se reglamentara la nueva industria medicinal bajo las creencias secundarias de una regulación robusta, basada en la producción de derivados farmacológicos.

Terceras redes de situaciones de acción adyacentes

La Matriz 14 Comparación de las terceras redes de acción adyacentes de México y Colombia muestra como éstas están influidas por factores externos distintos. En el caso mexicano la violencia vuelve a aumentar, existen organizaciones profesionales que utilizan mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas y ocurre la UNGASS 2016 a petición del país. En tanto, en Colombia, ocurren los estallidos sociales de 2019 y 2021 que activa a varios colectivos y organizaciones, los cuales se vinculan con actores decisionales, además la pandemia de Covid 19 afecta a la economía lo que lleva a pensar en nuevas industrias que la reactiven. En la situación de pre decisión de cada caso participan la mayoría de las coaliciones, las cuales tienen diferente capacidad de incidencia dependiendo de la situación decisional.

Matriz 14 Comparación de las terceras redes de acción adyacentes de México y Colombia

Características	México	Colombia
Tercera etapa	2015-2017	2018-2022
Factores externos	Aumento de violencia, existen mecanismos de participación y grupos de organizaciones profesionales que los activan, UNGASS 2016	estallidos sociales de 2019 y 2021, pandemia de Covid 19, Reclasificación del THC

Situación de pre decisión	Coaliciones discursivas a favor del uso medicinal y a favor de la regulación integral. Coaliciones promotoras Frente Amplio Progresista, Movimiento Cannábico Mexicano.	Coaliciones discursivas prohibicionista, de víctimas de la prohibición y empresarial. Coaliciones promotoras Acciones para el cambio, Comunidad Cannábica Colombiana.
Situaciones decisionales activadas	Situación Judicial, las coaliciones favor de los usos medicinales y de regulación integral son cercanas al juez y ministro que conceden amparos. Situación legislativa la coalición a favor de los usos medicinales es central para todos los partidos, aunque también la coalición empresarial. Situación ejecutiva la coalición empresarial fue central.	Situación Judicial cercana a Comunidad Cannábica Colombiana, Acciones para el cambio Situación legislativa bloque mayoritario cercano a coalición prohibicionista y alianza interpartidista a Acciones para el cambio. Coalición empresarial es cercana a ambos bloques. Situación Ejecutiva cercana a prohibicionista y empresarial
Decisión configurada	Situación Judicial: permite la importación de derivados farmacológicos de cannabis. Permite el otorgamiento de autorizaciones para el autocultivo. Situación Legislativa: aprueba una ley para la producción, importación, exportación y comercio de derivados de cannabis con fines medicinales. Situación Ejecutiva: publica lineamientos para poder importar y vender productos medicinales.	Situación Judicial: declara inconstitucionales las prohibiciones al consumo en el espacio público. Y absuelve a personas por portar más de la dosis personal. Situación legislativa: aprueba normas para prohibir el porte y consumo en espacios públicos destinados para NNA y leyes para la industria del cáñamo Situación Ejecutiva: aprueba decretos para reglamentar la industria del cáñamo y decretos para prohibir el consumo en espacios públicos.

En la red de pre decisión del caso mexicano la coalición promotora *Frente Amplio Progresista* es central en la situación judicial donde sus integrantes consiguen que se reconozca que el uso medicinal no produce afectaciones al orden público y en cambio es parte del derecho a la salud, además de que el autocultivo se ampara en el libre desarrollo de la personalidad por lo cual la autoridad sanitaria debe expedir autorizaciones. En la situación legislativa esta coalición tiene una capacidad de incidencia menor sobre la decisión que ahí se configura, pero hay otras coaliciones que también están presentes como las coaliciones *medicinal* y *empresarial*, así como el recién formado *Movimiento Cannábico Mexicano*. La decisión final está construida principalmente desde las creencias de la coalición empresarial, la cual también será central en la situación ejecutiva donde al final se expiden lineamientos que solo benefician a un grupo reducido de empresas.

En el caso colombiano en la situación de pre decisión están presentes coaliciones que tienen una capacidad de incidencia muy definida en cada situación decisional. La coalición discursiva *prohibicionista* influye en la situación legislativa ya que son cercanos al bloque oficialista y por lo tanto, centrales en la decisión de volver a prohibir el consumo en el espacio público aunque esta vez acotando los espacios prohibidos. De igual manera son cercanos a la situación ejecutiva donde reglamentan la actuación de las policías para aplicar la prohibición al consumo en el espacio público. De manera similar la coalición *empresarial* es central en la situación legislativa y ejecutiva. En ambos casos presiona para publicar leyes y decretos que establezcan las normas del mercado de cannabis industrial y medicinal. La narrativa es desarrollar la industria nacional. Sin embargo, hasta ahora son las grandes empresas las que han sido capaces de llevar sus propuestas a la decisión.

Por su parte la coalición discursiva de víctimas de la *prohibición* y la coalición promotora de *Acciones para el cambio* son centrales en la situación judicial y tienen una menor capacidad de incidencia en la situación legislativa donde su cercanía es con el bloque opositor y minoritario. En la Judicial todas las decisiones van en el sentido de respetar el libre desarrollo de la personalidad, como son las que absuelven a personas por portar más de la dosis personal y para declarar inconstitucionales las prohibiciones legislativas y ejecutivas establecidas sobre el consumo en el espacio público. Finalmente, aunque apoyaron los proyectos para regular el uso adulto que se presentaron en la situación legislativa estos no superaron en ningún caso el segundo de ocho debates.

Cuartas redes de situación de acción adyacentes

En la comparación de las cuartas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia (Matriz 15. Comparación de las cuartas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia) las condiciones parecen ser propicias para el cambio. Por un lado, México cuenta con organizaciones profesionales que cuentan con mecanismos de participación y rendición de cuentas que además trabajan de manera coordinada y hay una situación de aumento en la violencia que invita a modificar la política actual. Por su parte, en Colombia, las organizaciones que se movilizaron durante los estallidos sociales ahora son cercanas a actores decisionales del bloque oficial, el cual además impulsa una política de paz total la cual considera el cambio en la política de drogas.

Matriz 15. Comparación de las cuartas redes de situaciones de acción adyacentes de México y Colombia

Características	México	Colombia
Cuarta etapa	2018 – 2022	2022 – 2023
Factores externos	La violencia continúa en valores altos, existen y se utilizan mecanismos de participación ciudadana, las organizaciones son profesionales, tienen recursos y están articuladas.	Mayor participación ciudadana; política de paz total.
Situación de pre decisión	Coalición discursiva a favor de la regulación integral Coaliciones promotoras: Frente amplio progresista, Regulación por la paz, MCM y empresarial.	Coaliciones discursivas víctimas de la prohibición y empresarial. Coaliciones promotoras Acciones para el cambio, Comunidad Cannábica Colombiana, **seguridad** .
Situaciones decisionales activadas	Situación judicial, la coalición a favor de la regulación integral (principalmente Regulación por la paz) es central en las discusiones a su interior. Al final también lo será la coalición empresarial. Situación Legislativa, pese a coincidir en la necesidad de regular el mercado, la confrontación sobre el tipo de mercado regulado impide la toma de decisión. Situación ejecutiva, no parece ser cercana a las coaliciones y más bien es orillado a la emisión del reglamento.	Situación judicial es cercana a las coaliciones que promueven la libertad individual, pero esta vez también fue receptivo a los reclamos de la coalición de seguridad. Situación legislativa cercana a Acciones para el cambio y comunidad cannábica Colombiana para avanzar en levantar la prohibición actual sobre el uso adulto. La coalición empresarial también ha impulsado que se presenten leyes para regular el mercado de uso adulto
Decisión configurada	Se emite el reglamento de cannabis medicinal que permite la importación y venta de productos derivados de cannabis. Por su parte, el cultivo con fines industriales requiere una licencia que se consigue a través de litigio; de igual manera se permite el autocultivo con autorización.	Situación judicial absuelve nuevamente a personas por portar una cantidad mayor a la dosis personal, pero declara constitucional la prohibición del consumo en espacios públicos destinados para NNA.

En ambos casos, la coalición central es la que promueven el cambio en la política hacia un mercado regulado de uso adulto y la reparación del daño para las víctimas de la violencia. En ambos casos las situaciones que se activan son la legislativa y judicial donde la primera la discusión avanza más que en ninguna otra etapa y en la judicial comienzan a plantearse los primeros límites al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En cuanto a la situación legislativa en el caso mexicano las coaliciones promotoras de *Regulación por la paz* y *Movimiento Cannábico Mexicano* son centrales durante la configuración de las iniciativas y debates, sin embargo, la coalición *empresarial* lo es durante la elaboración de dictámenes, lo que hace que la creencia de libertad individual, salud pública

y reparación del daño para víctimas quede de lado por la del desarrollo de la industria. La crítica a esta propuesta y la incapacidad de generar acuerdos para construir una nueva decisión han hecho que la decisión se estanque. Por su parte, la situación legislativa del caso colombiano las coaliciones *Acciones para el cambio* y la *Comunidad Cannábica Colombiana* junto con la coalición discursiva de *víctimas de la prohibición* han sido centrales para la aprobación de seis de ocho debates de la modificación a la Constitución para quitar la prohibición para el uso y por te de la cannabis, lo que abriría la puerta para una regulación del mercado del uso adulto, donde la coalición empresarial ya tiene una posición central en la discusión previa a la decisión.

En cuanto a la situación judicial, si bien en ambos casos la creencia de libertad individual ha sido central en las decisiones, parece que ahora comienza a acotar este derecho, anticipándose a la futura decisión legislativa. En el caso mexicano la Corte completó el proceso empezado en la tercera etapa para eliminar la prohibición administrativa para que la autoridad sanitaria pueda expedir las autorizaciones para el autocultivo y también obligó al ejecutivo a expedir el reglamento de cannabis medicinal. Sin embargo, últimamente ha obligado a la expedición de la primera licencia para cultivo industrial, que abre la puerta a la industria, principalmente con grandes recursos económicos y declarado constitucional el delito de posesión simple, es decir la sanción penal a la portación de cantidades mayores a las de la dosis personal.

En el caso colombiano, la Corte Suprema mantiene la jurisprudencia que señala que la portación de cantidades mayores a la dosis personal no afecta la salud pública, parece que la Corte Constitucional ha matizado sus resoluciones en cuanto al consumo en el espacio público ya que señala que si bien una prohibición absoluta es inconstitucional, no así una que proteja a niñas, niños y adolescentes, a partir de restringir el consumo en lugares destinados para ellos así como lugares históricos y culturales designados por la autoridad competente.

Conclusiones

Después de reconstruir los procesos de cambios, las coaliciones promotoras y discursivas, la confrontación entre creencias en cada configuración de decisión y las redes de situaciones de acción adyacentes de la política de cannabis de México y Colombia a continuación presento las conclusiones de la tesis centradas en responder la pregunta principal de la investigación sobre ¿Cuál ha sido la actuación de las organizaciones de sociedad civil, entendidas como coaliciones promotoras y coaliciones discursivas, presentes en las redes de situaciones de acción adyacentes, que les permitieron generar ambientes propicios para determinados tipos cambio en la política de cannabis en Colombia y México?

Señalé las características originarias de cada caso, así como la influencia de los factores externos, principalmente en la reacción de los actores decisionales o de las coaliciones, ya que esto condicionó la forma en que las coaliciones promotoras y discursivas se coordinaron y actuaron para incidir en las situaciones decisionales y el cambio de política que se alcanzó. Una reacción proactiva por parte de actores decisionales produjo que las coaliciones se coordinaran aún más haciendo el cambio más deseable e incluso llevando la discusión sobre otras creencias. De manera contraria, una nula reacción provocó una coordinación menor e incluso rivalidades entre los grupos de la coalición lo que en momentos de definición detuvo el proceso al no tener claridad sobre los pasos a seguir. Otros aspectos importantes fueron el aprendizaje que tuvieron los tomadores de decisión cuando consiguieron permanecer más de un periodo y finalmente reconocí algunos elementos que escaparon de esta investigación, pero que bien valdría la pena retomarlos en posteriores pesquisas.

Sobre el punto de arranque de ambos casos, las creencias de la política de cannabis de Colombia y México eran distintas lo que condicionó el surgimiento, desarrollo e incidencia de las coaliciones involucradas en cambiar la política. El modelo legal mexicano inició en el 2000 con un modelo prohibicionista puro. La Ley General de Salud de 1986 prohibía el porte y consumo de cannabis para cualquier uso, además de la represión a la producción, tráfico y venta. Por su parte, Colombia cuenta desde 1994 con un modelo legal que integra creencias regulatorias profundas a raíz de la sentencia c-221 que invalidó la prohibición de la portación establecida en la Ley 30 de 1983, la cual tampoco sancionaba los cultivos de hasta veinte plantas. Por eso, en México las coaliciones promotoras tempranamente comenzaron a exigir

la descriminalización de la persona usuaria, en cambio, en Colombia las exigencias iban más hacia el respeto de los derechos ya adquiridos.

Los factores externos que abrieron ventanas de oportunidades tuvieron diferencias cuando fueron aprovechadas exclusivamente por las organizaciones de sociedad civil y cuando se involucró el gobierno. Por ejemplo, la violencia que en ambos países se vivió, en Colombia produjo que el gobierno nacional impulsara un proceso de paz que permitió reconocer víctimas y que éstas se articularan, incluso pese a los resultados finales, la ley de cannabis medicinal tiene elementos como la intención de integrar a las comunidades cultivadora a esta nueva industria; en México fueron las organizaciones las que se movilizaron para visibilizar el crecimiento de este fenómeno y si bien consiguieron articular un grupo de organizaciones que incorporaron la creencia de la integración, ésta no fue retomada en la situación legislativa que discutió la reforma medicinal, e incluso aunque en el debate sobre el uso adulto se planteó, finalmente este proyecto se paró, y uno de los puntos donde no hubo consenso fue en los beneficios para las comunidades víctimas y para la industria.

En cuanto a las coaliciones, encontré que un elemento importante para el surgimiento de éstas es el financiamiento ya que limitó la participación de las organizaciones en escenarios decisionales o de vinculación como las reuniones en Viena, además, las organizaciones que cuentan con financiamiento también propiciaron la coordinación de actividades, principalmente con organizaciones que compartían financiador. Esto condicionó las agendas que las organizaciones trabajaron, ya que buscan incidir en agendas que les permitan la subsistencia, lo que les resta independencia, pero les acerca a otras organizaciones que colaboran con el mismo financiador o con otros que defienden creencias similares. Asimismo, ciertos financiadores provocan inconvenientes a las organizaciones que encuentran limitada su capacidad de incidencia directa ya que hay leyes que restringen su participación en la política de un país, en ese sentido trabajar en coaliciones, repartir las actividades les permitió que otras hagan el trabajo directo con los actores decisionales, lo que a su vez fortalece el trabajo de esas otras organizaciones.

Sobre la creación de coaliciones, los actores decisionales tienen un papel relevante. En el caso mexicano las tres primeras surgen por una invitación de actores decisionales, primero Elsa Conde y Patricia Mercado con el PASDyC crean el *grupo cáñamo*, después, el jefe de

gobierno de la CDMX, del PRD, provoca el surgimiento del FAP, finalmente, Martha Tagle como independiente lleva al surgimiento del MCM. Solo hasta la cuarta coalición *Regulación por la paz* esto no ocurre. De manera similar, en el caso Colombiano, aunque en menor medida, las reuniones organizadas por el Ministerio de Justicia para la construcción de la posición país para la UNGASS 2016 permitió una primera articulación que posteriormente se convertiría en la Coalición Acciones Para el Cambio.

Otro tipo de coaliciones son las que promueven la narrativa prohibicionista, la creencia de seguridad por su naturaleza, integrada por instancias públicas destinadas a la seguridad pública y nacional, guardan un perfil más bajo durante el proceso de construcción de la decisión, ya que la opinión pública y entrevistados no registran con facilidad acciones o momentos concretos donde influyen. Incluso en el caso mexicano no encontré documentos que demostraran su incidencia en la definición de alguna decisión pública después de la primera etapa, tampoco el caso colombiano permite reconocerla fácilmente ya que solo la encontré en la defensa ante magistrados de las leyes que sancionan el porte y consumo en el espacio público y en casos sobre personas detenidas con cantidades mayores a la dosis personal. La casi ausencia en el caso mexicano puede deberse a que esta creencia todavía domina la política de cannabis como lo demuestra el hecho de que la posesión simple de cantidades mayores a la dosis máxima permitida sea penalizada, algo que en Colombia ha sido despenalizado desde la primera etapa, lo que por otro lado ha propiciado que esta sea más visible, porque ha intentado echar para atrás esta despenalización.

Que en las situaciones decisionales los tomadores de decisión respaldaran una creencia de política provocó que esta fuera respaldada por más organizaciones y coaliciones. Por ejemplo, la narrativa que considera que la política prohibicionista ha generado víctimas que deben ser reconocidas y reparadas puede catalizar la unión o separación de organizaciones y coaliciones. En Colombia desde la segunda etapa fue reconocido y permitió aglutinar grupos, colectivos y coaliciones. Sin embargo, en el caso mexicano esta posición parece que separó tanto coaliciones como organizaciones.

La narrativa de víctimas permite acercar dos grupos de actores que efectivamente han sido víctimas de esta política, las personas usuarias y las cultivadoras. Este acercamiento llevó a plantear posturas comunes sobre el tipo de mercado regulado ya que quienes forman parte

de la cadena de producción han sido víctimas y requieren ser reparadas con su incorporación al nuevo mercado regulado. En México este fue uno de los temas principales que impidieron avanzar en acuerdos sobre el proyecto de ley de uso adulto, en cambio, en Colombia los grupos de activistas cannábicos tanto de personas usuarias como emprendedoras son más cercanas al comprender la necesidad de reparación e inclusión.

La regulación del mercado genera dos dinámicas, por un lado, pequeños y medianos cultivadores y vendedores, quienes han estado en el mercado ilegal y buscan transitar al mercado legal, consideran que una regulación compleja es una barrera de entrada para ellos. Por su parte, quienes han estado fuera del mercado ilegal, pero que consideran que este nuevo mercado puede ser un buen negocio para invertir consideran que una regulación robusta permite distinguirse del mercado ilegal, sin embargo, esto ha puesto en riesgo su utilidad y la viabilidad de la industria que todavía es emergente, por lo que han comenzado a recular, al menos en el caso colombiano.

En las situaciones decisionales observo distintas dinámicas. Por un lado, la situación judicial fue la principal defensora del derecho al libre desarrollo de la personalidad y en menor medida el derecho a la salud y la defensa. Por otro, la situación legislativa fue una arena donde las propuestas de las coaliciones llegan a materializarse en propuestas formales por parte de actores decisionales, asimismo, la presencia de núcleos de creencias de política aumenta con el paso del tiempo, primero desde los partidos periféricos y progresivamente a los más centrales, sin embargo, la mayor centralidad no representa en automático la toma de decisión, inclusive si esta viene del partido mayoritario, solo cuando consiguen involucrar a la mayoría parlamentaria y al ejecutivo han logrado avanzar, de igual manera, las propuestas provenientes del ejecutivo tienen más posibilidades de ser aprobadas, aunque no están exentas de modificaciones. Finalmente, la situación ejecutiva es la más impermeable ante las coaliciones promotoras del cambio, es más bien la creencia de seguridad y la narrativa prohibicionista, las que la situación ejecutiva ha respaldado, aunque cada vez más frecuentemente también la empresarial.

Otro tipo de conclusiones son sobre el cambio en la política. En este sentido, es más probable que cambie o sea adoptada una creencia de política en la decisión cuando es respaldada por más de una coalición, y continúa aumentando la probabilidad mientras más

coaliciones las respalden. Especialmente mientras más tiempo existan al mismo tiempo. Asimismo, influye la coherencia de la configuración de creencias y coaliciones en el cambio de política.

Por ejemplo, en la primera red de situaciones de acción adyacente, si bien en ambos casos la coalición principal es la de seguridad, existen dos coaliciones promotoras, aunque con menor influencia. Sin embargo, en el caso mexicano la coalición promotora de la libertad individual no consigue incrustar sus creencias, aunque abrió espacios para confrontación de ideas. Por su parte, en Colombia, pese a no haber abierto este tipo de espacios, la coalición de tratamiento sí logró incorporar su creencia. Esto me permite pensar que, en el primer caso, coalición de seguridad y la coalición de libertad individual promueven creencias que se contraponen, mientras que en el segundo -seguridad y salud pública- pueden convivir al mismo tiempo.

Otro elemento es el aprendizaje, la reiteración de tomas de decisiones similares parece producir aprendizajes. En el caso colombiano el tema de porte de cantidades mayores de la dosis personal produjo una evolución en la construcción de la argumentación judicial al pasar de considerar solamente cantidades ligeramente mayores de la dosis personal como carentes de lesividad, pero castigando las que lo “exceden demasiado”, a considerar que todos los casos pueden ser considerados carentes de lesividad y más bien se deben considerar los demás factores que demuestren que es para un uso distinto al personal. De manera similar ocurre en el caso mexicano con los amparos sobre las autorizaciones para cultivo personal, donde inicialmente se otorgaba la autorización, pero sin la posibilidad de adquirir la semilla, posteriormente esto evolucionó para señalar que la autorización también incluye la adquisición de ésta.

Ocurre también en la situación legislativa. En el caso colombiano si bien los primeros tres intentos sobre el PAL para modificar el artículo 49 constitucional no avanzaron más allá del segundo debate de ocho, la propuesta sí evolucionó. Posteriormente, en un escenario más favorable esta propuesta sí ha logrado avanzar hasta el sexto debate. En el caso mexicano ocurrió algo similar en la segunda etapa donde dos legisladores también presentaron en repetidas ocasiones un proyecto o partes de él, el cual también evolucionó. Sin embargo, en este caso los legisladores no continuaron para la siguiente legislatura en la que hubo un

escenario donde sí se configuró un ambiente propicio para un cambio. Lo que también refleja la necesidad de que los tomadores de decisión trasciendan las etapas.

En cuanto a los aspectos que quedan pendientes. El primero es explorar qué sucede en casos donde, pese a que se configuran redes de situaciones de acción adyacentes no hay cambios, o estos cambios se basan en creencias prohibicionistas. Cómo operan en esos casos las coaliciones discursivas y promotoras. La escala para ordenar a los treinta y un países de América Latina y el Caribe según el tipo de política (Anexos: Evaluación de política de cannabis de 30 países de América Latina y el Caribe) identifica otros casos que podrían ser útiles para explorar este aspecto.

El segundo son los escenarios locales que fueron relevantes para las coaliciones analizadas. Los procesos de cambio a nivel local permiten avanzar estrategias que después pueden ser utilizadas a nivel nacional. Además, articular activismos en lo local que posteriormente pueden incidir en lo nacional. Estos aspectos los reconocí, sin embargo, las articulaciones locales hubieran complejizado demasiado el trabajo sin probablemente explicar mucho mejor el cambio, así que opté por la opción más parsimoniosa.

Finalmente, otro elemento que no me dio tiempo de analizar fueron las relaciones que existen entre actores, tanto decisionales como pre-decisionales, a través del análisis de redes el cual pudo haber aumentado la capacidad explicativa que tienen las creencias y narrativas ya que permite incluir la estructura de relaciones. Este elemento es una veta más de investigación que queda para posteriores investigaciones.

Bibliografía

- Academia Nacional de Medicina. (2014, septiembre 11). Intervención Senador Juan Manuel Galán. Foro Uso medicinal de la marihuana. YouTube.
- Acevedo, D., & Macías, A. (2019). Los sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia 2000-2015. *Estudios de Derecho*, 76, 11–40. <https://doi.org/1017533/udea.esde.v76n167a01>
- Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad, Diario Oficial de la Federación (2008). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008
- Aguilar, L. (2019). El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la s. In M. René (Ed.), *Desempeño institucional y agentes políticos en México* (pp. 21–37).
- Álvarez Máynez, J. (2015). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. En *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/dic/20151208-X.html#Iniciativa12>
- Álvarez Máynez, J. (2017). Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta parlamentaria*.
- Álvarez, J. (2017). Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*.
- Añorve, M. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Control y Comercialización del Cannabis; se modifican y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y del Código Penal Federal. In *Sistema de Información Legislativo* .
- Arce, R. (2008). Iniciativa con proyecto de Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de salubridad general para la farmacodependencia y en materia de narcomenudeo. In *Gaceta del Senado: Vol. LX/3ppo-269/18154*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/18154
- Ardila, C. (2022a). Informe de ponencia para primer debate (primera vuelta) en la Comisión primera de la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2022 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1038), 1–18. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Ardila, C. (2022b). Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2022 Por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos.
- Ardila, C. (2022c). Informe de ponencia para segundo debate (primera vuelta) en la plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2022 Cámara.

- Ávila, E. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por lo que se Expide la Ley General del Uso de Cannabis para fines médicos, farmacéuticos y científicos. In Sistema de Información Legislativa. <https://undocs.org/es/NHRC/30/65>.
- Bahamas (2000). Dangerous Drugs Act No 43 of 2000 Act Regulate the importation, exportation, manufacture, sale and use of dangerous drugs arrangement of section part 1 preliminary.
- Barra, A. (2015). Nueva Sociedad. Política de Drogas En América Latina: Obstáculos y Nuevos Pasos. <https://nuso.org/articulo/politica-de-drogas-en-america-latina-obstaculos-y-proximos-pasos/#footnote-9>
- Belaunzarán, F. (2013). Que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del código Penal Federal. In Gaceta Parlamentaria: Vol. Número 3864-IV.
- Belaunzarán, F. (2014). Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de política de drogas. In Gaceta Parlamentaria: Vol. número 3976-V.
- Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2012). Que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la atención a las adicciones y la rehabilitación; y reforma y adiciona diversas disposiciones. In Gaceta Parlamentaria: Vol. Número 3646-III.
- Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2013). Que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación; reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, Del Código Penal Federal, de Procedimientos Penales, de la Ley Federal de Derechos y de la Ley del impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In Gaceta Parlamentaria: Vol. número 3718-VII.
- Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2014a). Que expide la Ley General para el Control de la cannabis; y reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal, a la Ley Federal de Derechos y a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In Gaceta parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/may/20140516.html#Iniciativa7>
- Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2014b). Que expide la Ley General para el control de la Cannabis; reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal de la Ley Federal de Derechos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In Gaceta parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa2>
- Belaunzarán, F., Alonso, M., Carpinteyro, P., Zavaleta, R., Alcalde, L., Bribiesca, F., García, F., Flores, U., Barrios, A., Carrillo, M., & Arias, L. (2014). Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In Gaceta

Parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa13>

- Berlanga, M. (2018). Iniciativa y proyecto de decreto mediante el que se expide la Ley sobre la Cannabis y la Erradicación de la Violencia Provocada por su Prohibición en los Estados Unidos Mexicanos. In Sistema de Información Legislativa.
- Bermúdez, J., & Rodríguez, E. (2021). Proyecto de Ley 511 de 2021.
- Bohigues, A., & Fernández-i-Marín, X. (2021). Drug Legalization, Elite Support, and Government Effectiveness in Latin America. *Journal of Drug Issues*. <https://doi.org/10.1177/00220426211055434>
- Bolívar Gustavo, Ortega, T., Sanguino, A., Valencia, F., Velasco, L., Marulanda, I., Benedetti, A., Barreras, R., Avella, A., Petro, G., Robledo, A., Cepeda, I., Gallo, J., Pizarro, M., López, A., García, A., Goebertus, J., Arias, W., Londoño, J., ... Jaramillo, A. (2020). Proyecto de Ley 189 de 2020.
- Bolívar, G. (2019). Proyecto de Ley 194 de 2019.
- Bolívar, G., Quincué, A., Pete, E., Rosales, P., Velasco, E., Bañol, N., Ocampo, A., Salazar, J., Gómez, S., Flores, G., Losada, J., Flores, P., & Daza, R. (2022). Proyecto de Ley número 108 de 2022 Senado. *Gaceta Del Congreso, XXXI (901)*, 8–19. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Brasil (1973). Lei Antidrogas.
- Brasil (2006). Lei no 11.343 Antidrogas.
- Brasil (2019). Lei No 13.840. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm#art2
- Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Theorein.” *Casopis Lekaru Ceskych*, 129(16), 481–483. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.24>
- Calderón, F. (2008). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. In *Gaceta del Senado*.
- Cámara, S. Y., Legislativa del Poder Público, R., Lizcano Rivera, A., & Ramón Otero Dajud E. N.d.). República de Colombia. Senado de la República. Proyecto de Ley Número 225 de 2007.
- Cardoso, F. H., Gaviria, C., & Zedillo, E. (2009). Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma. *Comisión Latinoamericana Sobre Drogas y Democracia*, 46.
- Castañeda, J. (2020). La regulación jurídica del cannabis recreativo en Colombia. *Universidad Católica de Oriente*.

- Chile (1995).Ley N° 19.366. Disponible en: www.bcn.cl/historiadelaley
- Chile (2005).Ley 20000. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=235507&f=2011-02-21&p>
- Círigo, V. H. (2010). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de reducción de daños por el consumo de drogas y uso terapéutico del cannabis. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. número 2993-I.
- Clement, F. (2010). Analysing decentralised natural resource governance: Proposition for a “politicised” institutional analysis and development framework. *Policy Sciences*, 43(2), 129–156. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9100-8>
- COFEPRIS. (2019). Oficio No. SOO/134/2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448553/Digitalizacio_n_2019_03_27_17_51_23_668.pdf
- Colombia (2011). Ley 1453. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43202#:~:text=El%20que%20porte%20o%20ingrese,a%20tres%20\(3\)%20a%20C3%B1os.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43202#:~:text=El%20que%20porte%20o%20ingrese,a%20tres%20(3)%20a%20C3%B1os.)
- Colombia (2016). Ley 1787 Del 6 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80394>
- Colombia (2016). Ley 1801. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538#:~:text=Consi ste%20en%20la%20facultad%20de,medio%20de%20C3%B3rdenes%20de%20Polic%20%20ADa.>
- Colombia (2019). Ley 2000. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159547#:~:text=por %20medio%20de%20la%20cual,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.>
- Colombia (2022). Ley 2204. Disponible en: [https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044145#:~:text=\(mayo%2010\)- ,por%20la%20cual%20se%20crea%20el%20marco%20legal%20para%20el,y%20se%20dic tan%20otras%20disposiciones.&text=DECRETA%203A,Art%20C3%ADculo%201%20%20B0.](https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044145#:~:text=(mayo%2010)- ,por%20la%20cual%20se%20crea%20el%20marco%20legal%20para%20el,y%20se%20dic tan%20otras%20disposiciones.&text=DECRETA%203A,Art%20C3%ADculo%201%20%20B0.)
- Comisión global de política de drogas. (2015). El impacto negativo del control de drogas en la salud pública: la crisis global de dolor evitable. 1–29. <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCOPD-THE-NEGATIVE-IMPACT-OF-DRUG-CONTROL-ON-PUBLIC-HEALTH-ES.pdf>
- Conde, E. (2007). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. Número 2391-! Cámara de diputados.
- Conde, E. (2008a). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. Número 2495-VIII.

- Conde, E. (2008b). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, para regular y fomentar una industria legal del cáñamo en México. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. número 2651-I.
- Contreras, J. (2020). Estabilidad y cambio en las políticas públicas: la política de cannabis en México y Uruguay (2000-2017).
- Control y regulación del mercado de cannabis. Ley 19.172 y decretos reglamentarios, (2013) (testimony of Uruguay & Junta Nacional de Drogas).
- Corbelle, F. (2018). El activismo político de los usuarios de drogas De la clandestinidad al Congreso Nacional (1st ed.).
- Corda, A., & Fusero, M. (2016). Cannabis in Latin America and the Caribbean: From punishment to regulation.
- Corda, A., Cortés, E., & Piñol-Arriagada, D. (2019). Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación.
- Cossío, J. R. (2018). Amparo en revisión 623/2017. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/AR-623-2017-180430.pdf
- Cunial, S. (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. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.47.05>
- de la Calle, H., Miranda, J., Gómez, J., Sánchez, D., Escaf, A., Castellanos, W., Pulido, J., Juvinao, C., Ospina, E., Avendaño, C., Giraldo, C., Pedraza, J., Rodríguez, L., García, A., & Lozano, A. (2022). Proyecto de Acto Legislativo número 31 de 2022 Senado. *Gaceta Del Congreso*, XXXI (1148), 5–10. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- de la Peña, A. (2018). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal en materia de los diferentes usos de la cannabis. In *Sistema de Información*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=dd9fa6405390356e5223e7d8c0ae1357&Clave=3728883
- de la Torre, Y. (2016). Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Salud. In *Gaceta del Senado*: Vol. LXIII/1SPO-133/62499. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/62532
- 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, (2009) (testimony of Cámara Diputados). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/211_DOE_20ago09.pdf

- Delgadillo, V., Castañeda, C., Mercado, P., García, S., Kempis, I., Quiñonez, J., & Delgado, D. (2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Salud. In Sistema de Información Legislativa.
- Delgado, M. (2017). Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para el Control del Cannabis y sus derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In Sistema de Información Legislativa. http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf
- Delgado, M., Beristain, L., Encinas, A., & de la Peña, A. (2015). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud para Regular el uso de la Marihuana con Perspectiva de Derechos Humanos. In Gaceta del Senado: Vol. LXIII/1PPO-46/58964. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/58964
- Delgado, M., Pedraza, I., Robledo, Z., Mayans, F., Gil, R., Sansores, L., & Monreal, D. (2014). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal para la Regulación de Cannabis y Tetrahidrocannabinol con Enfoque Primigenio de Salud Pública y Reducción de Riesgos y Daños. In Gaceta parlamentaria. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET_ET
- Diario Oficial de la Federación (2017). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5487335&fecha=19/06/2017
- Díaz, C. (2015). Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud. In Gaceta del Senado: Vol. LXIII/1PPO-49/59045. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/59045
- Díaz, M. C. (2019). Cultivar la vida: una etnografía entre activistas cannábicos en Argentina. Universidade Federal Do Rio De Janeiro Museu Nacional Programa de Pós-Graduacao em Antropología Social.
- Dictámenes a discusión de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Salud, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. (2021). In Gaceta Parlamentaria: Vol. Número 5736-II. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210310-II.pdf>
- Dictámenes con proyecto 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. (2009). In Gaceta Parlamentaria (Vols. 2748–XXII).
- Diputados, C. (2009). Foro para la Regulación de la Cannabis en México.

- Discusión del dictamen de las comisiones de Justicia y Salud, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. (2017). In Diario de los debates.
- Dominica (1993). Drugs (prevention of Misuse) Act (Amendment).
- Dragos, P., & Boettke, P. (2011). The Two Social Philosophies of Ostroms' Institutionalism. *Policy Studies Journal*, 39(1), 29–49. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.0000395.x>
- Ejecutivo, F. (2004). Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de Código Penal Federal. In *Gaceta parlamentaria* (Vol. 1408).
- Espolea. (2015). Amicus curiae Amparo en revisión 237/2014. In *Solicitud de información* (Vol. 330030521000235).
- Esquivel, L., & Llerenas, V. (2015). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/dic/20151209-VII.html#Iniciativa5>
- Fernández, M. (2019a). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud, en materia de los diferentes usos de la Cannabis. In *Sistema de Información Legislativo*.
- Fernández, M. (2019b). Oficio PR1P2A/49-10/2019.
- Fischer, F. (2003). Reframing Public Policy. Reframing Public Policy. <https://doi.org/10.1093/019924264x.001.0001>
- Fócil, J. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 235 y el párrafo primero del artículo 237 de la Ley General de Salud. In *Sistema de Información Legislativo*.
- Fujiwara, R. (2015). Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/mar/20150303-V.html#Iniciativa3>
- Galán, J. M. (2014a). Proyecto de Ley 027, Por medio del cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009. http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_478_spa.pdf
- García Vallejo, J. P. (2012). *Disidencia psicoactiva Movimiento Cannábico Mexicano 2000-2012* (Letras Verdes). Eterno Femenino Editores.
- Gil, R. (2016). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para el Control de Cannabis; se derogan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal; y se agrega el inciso K, en el artículo 2 de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In *Gaceta del Senado*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/61801

- Gobernación, S., Salud, S., Derechos Humanos, S., & Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios. (2016). Relatoria del Debate Nacional Sobre el Uso de la Marihuana (Versión preliminar). http://framework-gb.cdn.gob.mx/data/420/RELATORIA_DEBATE_NAL_USO_MARIHUANA_PRELIMINAR.pdf
- Gobierno Nacional de Colombia (2015). Decreto 2467 de 2015.
- Gobierno Nacional de Colombia (2016). Decreto 780 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
- Gobierno Nacional de Colombia (2018). Decreto 1844 de 2018.
- Gobierno de México (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Gobierno de México (2019). Plan Nacional de Justicia y Paz 2018-2024, (2018). https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf
- Góngora, A. (2019). Cannabis medicinal y arreglos farmacológicos en Colombia. *Cahiers Des Amériques Latines*, 92, 115–133. <https://doi.org/10.4000/cal.9982>
- González, K. (2020). "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". Tesis de maestría. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020. <http://hdl.handle.net/11651/4254>
- Granada (1992). Drug Abuse (Prevention and Control) Act.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning , and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain *New York Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/422246>* REFERENCES Linked references are available on JSTOR for this article : Policy Paradigms , Social Lea. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hernández, J. (2016). "El proceso de constitucionalización mundial de los derechos humanos y su impacto en el contexto nacional". (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/65235>
- Holguín Sardí, C. (2006). Articulado al Proyecto de Acto Legislativo número 133 de 2006 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XV(412), 1–4. www.secretariasenado.gov.co
- Informe de ponencia negativa para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co

- Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 80 de 2014 Senado, 8 (2014) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia).
- Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, (2009) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 80 de 2014 Senado, (2015) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 80 de 2014 Senado, 19 (2015) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.co
- Informe de ponencia positiva al Proyecto de Acto Legislativo número 33 de 2022 Senado - 002 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Instituto Igarapé. (n.d.). Política de Drogas. <https://igarape.org.br/pt-br/temas/politica-de-drogas/>
- Insulza, en Foro Tricameral sobre Regulación de drogas. (2013, septiembre 20). Boletín de Prensa. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/8709-insulza-en-foro-tricameral-sobre-regulacion-de-drogas.html>
- International Drug Policy Consortium, & Global Commission on Drug Policy. (2018). AR 623-2017 PROM 006938. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235).
- Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados, (2020) (testimony of Argentina). www.boletinoficial.gob.ar
- Jiménez, A. (20 de octubre de 2021). ¿A quién sirve el delito de posesión simple de marihuana? En Pie de Página. Disponible en: <https://piedepagina.mx/a-quien-sirve-el-delito-de-posesion-simple-de-marihuana/>
- Jiménez, N. (2022). Concepto Jurídico de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de Ley número 108 de 2022 Senado. Gaceta Del Congreso, XXXI(1279), 6–7. www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co

- Justicia, C., Salud, C., & Estudios Legislativos Segunda, C. (2009). Comisiones Unidas de Justicia Salud y Estudios Legislativos Segunda. In *Gaceta del Senado: Vol. LX/3SPO-375/20309*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/20309
- Kashwan, P. (2016). Integrating power in institutional analysis: A micro-foundation perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 28(1), 5–26. <https://doi.org/10.1177/0951629815586877>
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8, 623–641. <https://doi.org/10.1080/13501760110064429>
- Labiano, V. (2018). La difusión de las políticas de cannabis medicinal en América Latina (2015-2017). *Redes*, 26 (50), 147-179. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3474>
- LEY 20000, (2005) (testimony of Chile). <http://www.leychile.cl/N?i=235507&f=2011-02-21&p>
- ley 23, (1986) (testimony of Panamá).
- Ley 23.737 Código Penal, (1989) (testimony of Argentina).
- Ley 27350 Uso medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados, (2017) (testimony of Argentina).
- LEY 30 Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones, (1986) (testimony of Colombia).
- Ley 30, (1986). Colombia
- Ley 57, Sobre Delitos Relacionados con Drogas y dicta otras disposiciones, (2013) (testimony of Panamá).
- Ley 796, (2003).
- Ley Contra la Narcoactividad, (1992) (testimony of Guatemala).
- Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, (2017) (testimony of Bolivia).
- Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, (1978) (testimony of Perú).
- Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, (2004) (testimony of Ecuador). www.lexis.com.ec
- Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, (1988) (testimony of Bolivia).
- Ley General de Salud, (1984) (testimony of México).
- Ley N° 19.366, (1995) (testimony of Chile). www.bcn.cl/historiadelaley
- Ley No 14.294* Estupefacientes Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el comercio ilícito de las drogas, (1974) (testimony of Uruguay).

- Ley No. 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, (1998) (testimony of República Dominicana).
- Ley No. 62 Código Penal, (1987) (testimony of Cuba).
- Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, (2015) (testimony of Ecuador).
- Ley Orgánica Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, (1993) (testimony of Venezuela).
- Ley que eforma y adiciona a la Ley No. 177 Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y Sustancias Controladas, (1999) (testimony of Nicaragua).
- Ley que Regula el Uso Medicinal y Terapéutico del Cannabis y sus Derivados, (2017) (testimony of Perú).
- Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, (1991) (testimony of el Salvador).
- Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, (2003) (testimony of el Salvador).
- Ley Sobre Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, (1989) (testimony of Honduras).
- Ley108 Ley Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, (1990) (testimony of Ecuador).
- Lineamientos en Materia de Control Sanitario de la Cannabis y Derivados de la Misma, 1 (2018) (testimony of COFEPRIS). <https://www.mucd.org.mx/2018/11/excluye-a-pacientes-reglamento-de-cofepris-para-sembrar-cultivar-y-cosechar-mariguana-con-fines-medicos-victor-gutierrez-de-mucd/>
- London School of Economics, Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, Programa de Política de Drogas del CIDE, & Corporación Acción Técnica Social. (2018). Amicus curiae Amparo en Revisión 623-2017 PROM 006937. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235). Amicus curiae.
- London School of Economics, Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, Programa de Política de drogas, C., & Corporación Acción Técnica social. (2018). Amicus curiae Amparo en Revisión 1115-2017. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235). Amicus curiae.
- Losada, J. (2022). Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022. Gaceta Del Congreso, 855, 3–18. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Losada, J. C., & Reyes, J. F. (2019). Proyecto de Acto Legislativo Número 172 de 2019 Cámara. Gaceta Del Congreso, XXVIII(761), 1–21. www.imprenta.gov.co
- Losada, J., & Reyes, J. (2020). Proyecto de Acto Legislativo 006 de 2020. Gaceta del Congreso
- Losada, J., & Reyes, J. (2021). Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021 Cámara. Gaceta Del Congreso, XXX(35), 1–15. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co

- Losada, J., Ocampo, A., Castillo, M., Albán, L., Juvinao, C., Cadavid, H., Triana, J., Tamayo, J., Quintero, D., & Peñuela, J. (2022). Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1295), 26–27. www.imprensa.gov.cowwww.secretariasenado.gov.co
- Losada, Juan. (2020). Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2020 Cámara. *Gaceta del Congreso*
- Mama coca. (2014). Foro “Uso medicinal de la marihuana: del mito a la evidencia.” Análisis Detallado Del Proyecto de Ley Número 80 de 2014 Senado. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Consumo/Foro_Com1a_Senado_Foro_Marihuana_medical_del_mito_a_la_evidencia_23oct2014.html
- Mancera, M. (2019a). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. In *Sistema de Información Legislativa*.
- Mancera, M. (2019b). Proyecto de decreto por el que se agrega una fracción XXIX Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. In *Sistema de Información Legislativa*.
- Martínez, G. (2020). Las élites se movilizan para combatir la inseguridad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 263–289. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71151>
- Martínez, J. (2015). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/nov/20151118-IV.html#Iniciativa13>
- McGinnis, M. D. (2011a). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 169–183. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- McGinnis, M. D. (2011b). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1), 51–78. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- Medellín, X. (2013). Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de Derechos humanos (A. Nava, Ed.). www.cd hdf.org.mx
- Medicinal Cannabis Industry Act, 2019 (2019).
- Medina Mora, E. (2019). Amparo en revisión 57/2019. Segunda Sala. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-07/A.R.%2057-2019..pdf
- Menchaca, J., Navarro, M., Rocha, R., & Trasviña, L. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 235 Y 247 de la Ley General de Salud. In *Sistema de Información Legislativa*.

- Mercado, P., Castañeda, C., Delgadillo, V., García, S., Kempis, Í., Quiñones, J., & Delgado, D. (2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto por la Que se Expide la Ley de Amnistía en favor de los Sentenciados por Delitos relacionados con el Consumo o posesión de Cannabis Sativa, Índica o marihuana. In Sistema de Informacion Legislativo.
- México Unido Contra la Delincuencia. (2018a). Amicus Curiae Amparo en Revisión 623-2017 PROM 006939. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235).
- México Unido Contra la Delincuencia. (2018b). Amicus curiae: Libre desarrollo de la Personalidad Amparo Revisión 1115-2017. In Solicitud de informacion (Vol. 330030521000235).
- Ministerio Salud y Protección Social (2017). Decreto 613 de 2017.
- Ministerio Salud y Protección Social (2018). Decreto 631.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2021). Decreto 811.
- Misuse of Drugs (Amendment) Act, (2018) (testimony of Antigua y Barbuda).
- Misuse of Drugs Act, (2000) (testimony of Belice).
- Montenegro, S. (2022). Cartas de comentarios. Gaceta Del Congreso, XXXI(1248), 7–9. www.imprenta.gov.cowwww.secretariasenado.gov.co
- Morera, M., Aguilar, H., Aspe, P., Castañedad, J., de la Fuente, J., & Gómez Mont, F. (2015). Amicus curiae Amparo en revisión: 237/2014. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235).
- Movimiento Cannábico Mexicano. (2019). Prioridades de la regulación de cannabis en Mexico. <http://regulacionporlapaz.com/prioridades-de-la-regulacion-de-cannabis-en-mexico-postura-del-movimiento-cannabico-mexicano/>
- MUCD. (2018, November 5). Excluye a pacientes reglamento de COFEPRIS para sembrar, cultivar y cosechar marihuana con fines médicos. México Unido Contra La Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/2018/11/excluye-a-pacientes-reglamento-de-cofepris-para-sembrar-cultivar-y-cosechar-marihuana-con-fines-medicos-victor-gutierrez-de-mucd/>
- Muro, A. (2020). El control de Constitucionalidad de las Altas Cortes sobre la prohibición del consumo de cannabis en América Latina. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Derechos Humanos.
- Musto, C. (2018). Regulating Cannabis Markets. The construction of an innovative drug policy in Uruguay. Doctor of Philosophy (PhD) thesis, University of Kent, Utrecht University. (KAR id:68477)
- Nahle, R., Hernández, N., & Esquivel, L. (2016). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In Gaceta Parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/ene/20160107-II.html#Iniciativa5>

- Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Control) ACT, (1988) (testimony of Guyana).
- Narro, J. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Regulación y Control del Cannabis y se refo"
- Acevedo, D., & Macías, A. (2019). Los sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia 2000-2015. *Estudios de Derecho*, 76, 11–40. <https://doi.org/1017533/udea.esde.v76n167a01>
- Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad, *Diario Oficial de la Federación* (2008). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008
- Aguilar, L. (2019). El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la s. In M. René (Ed.), *Desempeño institucional y agentes políticos en México* (pp. 21–37).
- Álvarez Máynez, J. (2015). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. En *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/dic/20151208-X.html#Iniciativa12>
- Álvarez Maynez, J. (2017). Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta parlamenaria*.
- Álvarez, J. (2017). Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*.
- Antigua y Barbuda (2018), *Misuse of Drugs (Amendment) Act*.
- Añorve, M. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Control y Comercialización del Cannabis; se modifican y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y del Código Penal Federal. In *Sistema de Información Legislativo* .
- Arce, R. (2008). Iniciativa con proyecto de Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimeintos Penales en materia de salubridad general para la farmacodependencia y en materia de narcomenudeo. In *Gaceta del Senado: Vol. LX/3ppo-269/18154*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/18154
- Ardila, C. (2022a). Informe de ponencia para primer debate (primera vuelta) en la Comisión primera de la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2022 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1038), 1–18. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Ardila, C. (2022b). Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2022 Por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos.

Ardila, C. (2022c). Informe de ponencia para segundo debate (primera vuelta) en la plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2022 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1246), 13–31. www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co

Argentina (1989). Ley 23.737 Código Penal.

Argentina (2017). Ley 27350 Uso medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados.

Ávila, E. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por lo que se Expide la Ley General del Uso de Cannabis para fines médicos, farmacéuticos y científicos. In *Sistema de Información Legislativa*. <https://undocs.org/es/NHRC/30/65>.

Barbados (1990). The Drug Abuse (Prevention and Control) Act.

Barra, A. (2015). Nueva Sociedad. Política de Drogas En América Latina: Obstáculos y Nuevos Pasos. <https://nuso.org/articulo/politica-de-drogas-en-america-latina-obstaculos-y-proximos-pasos/#footnote-9>

Belaunzarán, F. (2013). Que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. Número 3864-IV.

Belaunzarán, F. (2014). Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de política de drogas. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. número 3976-V.

Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2012). Que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la atención a las adicciones y la rehabilitación; y reforma y adiciona diversas disposiciones. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. Número 3646-III.

Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2013). Que expide la Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación; reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, Del Código Penal Federal, de Procedimientos Penales, de la Ley Federal de Derechos y de la Ley del impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. número 3718-VII.

Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2014a). Que expide la Ley General para el Control de la cannabis; y reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal, a la Ley Federal de Derechos y a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In *Gaceta parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/may/20140516.html#Iniciativa7>

Belaunzarán, F., & Alonso, A. (2014b). Que expide la Ley General para el control de la Cannabis; reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal de la Ley Federal de Derechos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In *Gaceta parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa2>

- Belaunzarán, F., Alonso, M., Carpinteyro, P., Zavaleta, R., Alcalde, L., Bribiesca, F., García, F., Flores, U., Barrios, A., Carrillo, M., & Arias, L. (2014). Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa13>
- Belice (1990). *The Misuse of Drugs Act*.
- Belice (2000). *Misuse of Drugs Act*.
- Berlanga, M. (2018). Iniciativa y proyecto de decreto mediante el que se expide la Ley sobre la Cannabis y la Erradicación de la Violencia Provocada por su Prohibición en los Estados Unidos Mexicanos. In *Sistema de Información Legislativa*.
- Bermúdez, J., & Rodríguez, E. (2021). Proyecto de Ley 511 de 2021.
- Bohigues, A., & Fernández-i-Marín, X. (2021). Drug Legalization, Elite Support, and Government Effectiveness in Latin America. *Journal of Drug Issues*. <https://doi.org/10.1177/00220426211055434>
- Bolívar Gustavo, Ortega, T., Sangino, A., Valencia, F., Velasco, L., Marulanda, I., Benedetti, A., Barreras, R., Avella, A., Petro, G., Robledo, A., Cepeda, I., Gallo, J., Pizarro, M., López, A., García, A., Goebertus, J., Arias, W., Londoño, J., ... Jaramillo, A. (2020). Proyecto de Ley 189 de 2020.
- Bolívar, G. (2019). Proyecto de Ley 194 de 2019.
- Bolívar, G., Quincué, A., Pete, E., Rosales, P., Velasco, E., Bañol, N., Ocampo, A., Salazar, J., Gómez, S., Flores, G., Losada, J., Flores, P., & Daza, R. (2022). Proyecto de Ley número 108 de 2022 Senado. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(901), 8–19. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Bolivia (1988). *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas*.
- Bolivia (2017). *Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas*.
- Brasil (1973). *Lei Antidrogas*.
- Brasil (2006). *Lei no 11.343 Antidrogas*.
- Brasil (2019)). *Lei No 13.840*. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm#art2
- Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Theorein.” *Casopis Lekaru Ceskych*, 129(16), 481–483. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.24>

- Calderón, F. (2008). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. In Gaceta del Senado.
- Cámara, S. Y., Legislativa del Poder Público, R., Lizcano Rivera, A., & Ramón Otero Dajud E. N.d.). República de Colombia. Senado de la República . Proyecto de Ley Número 225 de 2007.
- Cardoso, F. H., Gaviria, C., & Zedillo, E. (2009). Drogas y Democracia : Hacia un cambio de paradigma. Comision Latinoamericana Sobre Drogas y Democracia, 46.
- Castañeda, J. (2020). La regulación jurídica del cannabis recreativo en Colombia. Universidad Católica de Oriente.
- Chile (1995).Ley N° 19.366. Disponible en: www.bcn.cl/historiadelaley
- Chile (2005).Ley 20000. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=235507&f=2011-02-21&p>
- Círigo, V. H. (2010). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de reducción de daños por el consumo de drogas y uso terapéutico del cannabis. In Gaceta Parlamentaria: Vol. número 2993-I.
- Clement, F. (2010). Analysing decentralised natural resource governance: Proposition for a “politicised” institutional analysis and development framework. Policy Sciences, 43(2), 129–156. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9100-8>
- COFEPRIS. (2019). Oficio No. SOO/134/2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448553/Digitalizacio_n_2019_03_27_17_51_23_668.pdf
- Colombia (1986). Ley 30 Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.
- Colombia (2011). Ley 1453.
- Colombia (2016). Ley 1787 Del 6 de julio de 2016.
- Colombia (2016). Ley 1801.
- Colombia (2019) Ley 2000.
- Colombia (2022).Ley 2204.
- Comisión global de política de drogas. (2015). El impacto negativo del control de drogas en la salud pública: la crisis global de dolor evitable. 1–29. <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCOPD-THE-NEGATIVE-IMPACT-OF-DRUG-CONTROL-ON-PUBLIC-HEALTH-ES.pdf>
- Conde, E. (2007). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales. In Gaceta Parlamentaria: Vol. Número 2391-! Cámara de diputados.

- Conde, E. (2008a). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. Número 2495-VIII.
- Conde, E. (2008b). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, para regular y fomentar una industria legal del cáñamo en México. In *Gaceta Parlamentaria*: Vol. número 2651-I.
- Contreras, J. (2020). Estabilidad y cambio en las políticas públicas: la política de cannabis en México y Uruguay (2000-2017).
- Control y regulación del mercado de cannabis. Ley 19.172 y decretos reglamentarios, (2013) (testimony of Uruguay & Junta Nacional de Drogas).
- Corbelle, F. (2018). El activismo político de los usuarios de drogas De la clandestinidad al Congreso Nacional (1st ed.).
- Corda, A., & Fusero, M. (2016). Cannabis in Latin America and the Caribbean: From punishment to regulation.
- Corda, A., Cortés, E., & Piñol-Arriagada, D. (2019). Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación.
- Cossío, J. R. (2018). Amparo en revisión 623/2017. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/AR-623-2017-180430.pdf
- Costa Rica (1998). Reforma integral de la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado y Actividades Conexas.
- Cuba (1987). Ley No. 62 Código Penal.
- Cunial, S. (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. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.47.05>
- Dangerous Drugs Act No 43 of 2000 Act Regulate the importation, exportation, manufacture, sale and use of dangerous drugs arrangement of section part 1 preliminary, (2000) (testimony of Bahamas).
- Dangerous Drugs Act, (1991) (testimony of Trinidad y Tobago & Ministry of the attorney general and legal affairs). www.legalaffairs.gov.tt
- de la Calle, H., Miranda, J., Gómez, J., Sánchez, D., Escaf, A., Castellanos, W., Pulido, J., Juvinao, C., Ospina, E., Avendaño, C., Giraldo, C., Pedraza, J., Rodríguez, L., García, A., & Lozano, A. (2022). Proyecto de Acto Legislativo número 31 de 2022 Senado. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1148), 5–10. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co

- de la Peña, A. (2018). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal en materia de los diferentes usos de la cannabis. In Sistema de Información. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=dd9fa6405390356e5223e7d8c0ae1357&Clave=3728883
- de la Torre, Y. (2016). Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de a Ley General de Salud. In Gaceta del Senado: Vol. LXIII/1SPO-133/62499. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/62532
- Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018, (2021) (testimony of Suprema Corte de Justicia de la Nación). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623991&fecha=15/07/2021
- Decreto 1844 de 2018, (2018) (testimony of Presidente de la República de Colombia).
- Decreto 2467 de 2015, (2015) (testimony of Presidente de la República de Colombia).
- Decreto 613 de 2017, (2017) (testimony of Ministerio Salud y Protección Social).
- Decreto 631, (2018) (testimony of Ministerio Salud y Protección Social).
- Decreto 780 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, (2016) (testimony of Gobierno Nacional de Colombia).
- Decreto 811, (2021) (testimony of Ministerio de Salud y Protección Social).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, (2017) (testimony of México). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5487335&fecha=19/06/2017
- 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, (2009) (testimony of Cámara Diputados). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/211_DOF_20ago09.pdf
- Delgadillo, V., Castañeda, C., Mercado, P., García, S., Kempis, I., Quiñonez, J., & Delgado, D. (2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Salud. In Sistema de Información Legislativa.
- Delgado, M. (2017). Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para el Control del Cannabis y sus derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In Sistema de Información Legislativa. http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf
- Delgado, M., Beristain, L., Encinas, A., & de la Peña, A. (2015). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud para Regular el uso de la Marihuana con Perspectiva de Derechos Humanos. In Gaceta del Senado: Vol.

LXIII/1PPO-46/58964.

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/58964

Delgado, M., Pedraza, I., Robedo, Z., Mayans, F., Gil, R., Sansores, L., & Monreal, D. (2014). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal para la Regulación de Cannabis y Tetrahidrocannabinol con en Enfoque Primigenio de Salud Pública y Reducción de Riesgos y Daños. In Gaceta parlamentaria. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET_ET

Díaz, C. (2015). Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud. In Gaceta del Senado: Vol. LXIII/1PPO-49/59045. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/59045

Díaz, M. C. (2019). Cultivar la vida: una etnografía entre activistas cannábicos en Argentina. Universidade Federal Do Rio De Janeiro Museu Nacinal Programa de Pós-Graduacao em Antropología Social.

Dictamen de cannabis para uso adulto. (n.d.). Regulación Por La Paz. Retrieved March 1, 2022, from <http://regulacionporlapaz.com/propuestas/>

Dictámenes a discusión de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Salud, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. (2021). In Gaceta Parlamentaria: Vol. Número 5736-II. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210310-II.pdf>

Dictámenes con proyecto 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. (2009). In Gaceta Parlamentaria (Vols. 2748–XXII).

Diputados, C. (2009). Foro para la Regulación de la Cannabis en México.

Discusión del dictamen de las comisiones de Justicia y Salud, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. (2017). In Diario de los debates.

Dominica (1993). Drugs (prevention of Mmisuse) Act (Amendment).

Dragos, P., & Boettke, P. (2011). The Two Social Philosophies of Ostros' Institutionalism. *Policy Studies Journal*, 39(1), 29–49. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.0000395.x>

Ecuador (1990). Ley108 Ley Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

Ecuador (2004). Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Disponible en: www.lexis.com.ec

Ecuador (2015).Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización.

- Ejecutivo, F. (2004). Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de Código Penal Federal. In *Gaceta parlamentaria* (Vol. 1408).
- El Salvador (1991). *Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas*.
- El Salvador (2003). *Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas*.
- Espolea. (2015). Amicus curiae Amparo en revisión 237/2014. In *Solicitud de información* (Vol. 330030521000235).
- Esquivel, L., & Llerenas, V. (2015). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/dic/20151209-VII.html#Iniciativa5>
- Fernández, M. (2019a). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud, en materia de los diferentes usos de la Cannabis. In *Sistema de Información Legislativo*.
- Fernández, M. (2019b). Oficio PR1P2A/49-10/2019.
- Fischer, F. (2003). Reframing Public Policy. Reframing Public Policy. <https://doi.org/10.1093/019924264x.001.0001>
- Fócil, J. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 235 y el párrafo primero del artículo 237 de la Ley General de Salud. In *Sistema de Información Legislativo*.
- Fujiwara, R. (2015). Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/mar/20150303-V.html#Iniciativa3>
- Galán, J. M. (2014a). Proyecto de Ley 027, Por medio del cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009. http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_478_spa.pdf
- García Vallejo, J. P. (2012). *Disidencia psicoactiva Movimiento Cannábico Mexicano 2000-2012* (Letras Verdes). Eterno Femenino Editores.
- Gil, R. (2016). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para el Control de Cannabis; se derogan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal; y se agrega el inciso K, en el artículo 2 de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. In *Gaceta del Senado*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/61801
- Gobernación, S., Salud, S., Derechos Humanos, S., & Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios. (2016). *Relatoria del Debate Nacional Sobre el Uso de la Marihuana* (Versión preliminar). http://framework-gb.cdn.gob.mx/data/420/RELATORIA_DEBATE_NAL_USO_MARIHUANA_PRELIMINAR.pdf

- Gobierno de México, (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Gobierno de México, (2019). Plan Nacional de Justicia y Paz 2018-2024, (2018). https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf
- Góngora, A. (2019). Cannabis medicinal y arreglos farmacológicos en Colombia. *Cahiers Des Amériques Latines*, 92, 115–133. <https://doi.org/10.4000/cal.9982>
- González, K. (2020). "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". Tesis de maestría. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020. <http://hdl.handle.net/11651/4254>
- Granada (1992). Drug Abuse (Prevention and Control) Act.
- Guatemala (1992). Ley Contra la Narcoactividad.
- Guatemala (2012). Reforma la Ley contra la Narcoactividad, Decreto 48-92.
- Guyana (1988). Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Control) Act.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms , Social Learning , and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain New York Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/422246> REFERENCES Linked references are available on JSTOR for this article : Policy Paradigms , Social Lea. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hernández, J. (2016). "El proceso de constitucionalización mundial de los derechos humanos y su impacto en el contexto nacional". (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/65235>
- Holguín Sardí, C. (2006). Articulado al Proyecto de Acto Legislativo número 133 de 2006 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XV(412), 1–4. www.secretariasenado.gov.co
- Honduras (1989). Ley Sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas.
- Informe de ponencia negativa para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 80 de 2014 Senado, 8 (2014) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia).

- Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara, (2009) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 80 de 2014 Senado, (2015) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 80 de 2014 Senado, 19 (2015) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.co
- Informe de ponencia positiva al Proyecto de Acto Legislativo número 33 de 2022 Senado - 002 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Instituto Igarapé. (n.d.). Política de Drogas. <https://igarape.org.br/pt-br/temas/politica-de-drogas/>
- Insulza, en Foro Tricameral sobre Regulación de drogas. (2013, September 20). Boletín de Prensa. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/8709-insulza-en-foro-tricameral-sobre-regulacion-de-drogas.html>
- International Drug Policy Consortium, & Global Commission on Drug Policy. (2018). AR 623-2017 PROM 006938. In *Solicitud de información* (Vol. 330030521000235).
- Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados, (2020) (testimony of Argentina). www.boletinoficial.gob.ar
- Jiménez, A. (20 de octubre de 2021). ¿A quién sirve el delito de posesión simple de marihuana? En *Pie de Página*. Disponible en: <https://piedepagina.mx/a-quien-sirve-el-delito-de-posesion-simple-de-marihuana/>
- Jiménez, N. (2022). Concepto Jurídico de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de Ley número 108 de 2022 Senado. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1279), 6–7. www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.cowww.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Justicia, C., Salud, C., & Estudios Legislativos Segunda, C. (2009). Comisiones Unidas de Justicia Salud y Estudios Legislativos Segunda. In *Gaceta del Senado: Vol. LX/3SPO-375/20309*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/20309
- Kashwan, P. (2016). Integrating power in institutional analysis: A micro-foundation perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 28(1), 5–26. <https://doi.org/10.1177/0951629815586877>

- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8, 623–641. <https://doi.org/10.1080/13501760110064429>
- Labiano, V. (2018). La difusión de las políticas de cannabis medicinal en América Latina (2015-2017). *Redes*, 26 (50), 147-179. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3474>
- Ley 796, (2003).
- Lineamientos en Materia de Control Sanitario de la Cannabis y Derivados de la Misma, 1 (2018) (testimony of COFEPRIS). Disponible: <https://www.mucd.org.mx/2018/11/excluye-a-pacientes-reglamento-de-cofepris-para-sembrar-cultivar-y-cosechar-mariguana-con-fines-medicos-victor-gutierrez-de-mucd/>
- London School of Economics, Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, Programa de Política de Drogas del CIDE, & Corporación Acción Técnica Social. (2018). Amicus curiae Amparo en Revisión 623-2017 PROM 006937. In *Solicitud de información* (Vol. 330030521000235). Amicus curiae.
- London School of Economics, Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, Programa de Política de drogas, C., & Corporación Acción Técnica social. (2018). Amicus curiae Amparo en Revisión 1115-2017. In *Solicitud de información* (Vol. 330030521000235). Amicus curiae.
- Losada, J. (2022). Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022. *Gaceta Del Congreso*, 855, 3–18. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Losada, J. C., & Reyes, J. F. (2019). Proyecto de Acto Legislativo Número 172 de 2019 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXVIII(761), 1–21. www.imprenta.gov.co
- Losada, J., & Reyes, J. (2020). Proyecto de Acto Legislativo 006 de 2020. *Gaceta del Congreso*
- Losada, J., & Reyes, J. (2021). Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXX(35), 1–15. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Losada, J., Ocampo, A., Castillo, M., Albán, L., Juvinao, C., Cadavid, H., Triana, J., Tamayo, J., Quintero, D., & Peñuela, J. (2022). Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara. *Gaceta Del Congreso*, XXXI(1295), 26–27. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Losada, Juan. (2020). Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2020 Cámara. *Gaceta del Congreso*
- Mama coca. (2014). Foro “Uso medicinal de la marihuana: del mito a la evidencia.” Análisis Detallado Del Proyecto de Ley Número 80 de 2014 Senado. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Consumo/Foro_Com1a_Senado_Foro_Marihuana_medicinal_del_mito_a_la_evidencia_23oct2014.html

- Mancera, M. (2019a). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. In Sistema de Información Legislativa.
- Mancera, M. (2019b). Proyecto de decreto por el que se agrega una fracción XXIX Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. In Sistema de Información Legislativa.
- Martínez, G. (2020). Las élites se movilizan para combatir la inseguridad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 263–289. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71151>
- Martínez, J. (2015). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/nov/20151118-IV.html#Iniciativa13>
- McGinnis, M. D. (2011a). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 169–183. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- McGinnis, M. D. (2011b). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1), 51–78. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- Medellín, X. (2013). Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de Derechos humanos (A. Nava, Ed.). www.cd hdf.org.mx
- Medicinal Cannabis Industry Act, 2019 (2019).
- Medina Mora, E. (2019). Amparo en revisión 57/2019. Segunda Sala. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-07/A.R.%2057-2019..pdf
- Menchaca, J., Navarro, M., Rocha, R., & Trasviña, L. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 235 Y 247 de la Ley General de Salud. In Sistema de Información Legislativa.
- Mercado, P., Castañeda, C., Delgadillo, V., García, S., Kempis, Í., Quiñones, J., & Delgado, D. (2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto por la Que se Expide la Ley de Amnistía en favor de los Sentenciados por Delitos relacionados con el Consumo o posesión de Cannabis Sativa, Índica o marihuana. In Sistema de Información Legislativa.
- México (1984). Ley General de Salud.
- México Unido Contra la Delincuencia. (2018, November 5). Excluye a pacientes reglamento de COFEPRIS para sembrar, cultivar y cosechar marihuana con fines médicos. México Unido Contra La Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/2018/11/excluye-a-pacientes-reglamento-de-cofepris-para-sembrar-cultivar-y-cosechar-marihuana-con-fines-medicos-victor-gutierrez-de-mucd/>

- México Unido Contra la Delincuencia. (2018a). Amicus Curiae Amparo en Revisión 623-2017 PROM 006939. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235).
- México Unido Contra la Delincuencia. (2018b). Amicus curiae: Libre desarrollo de la Personalidad Amparo Revisión 1115-2017. In Solicitud de informacion (Vol. 330030521000235).
- Ministerio Justicia y del Derecho (2017a). Resolución 577 de 2017.
- Ministerio Justicia y del Derecho (2017b). Resolución 578 de 2017.
- Ministerio Justicia y del Derecho, Ministerio Agricultura y Desarrollo rural, & ministerio Salud y Protección Social (2017). Resolución 579 de 2017.
- Montenegro, S. (2022). Cartas de comentarios. Gaceta Del Congreso, XXXI(1248), 7–9. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Morera, M., Aguilar, H., Aspe, P., Castañeda, J., de la Fuente, J., & Gómez Mont, F. (2015). Amicus curiae Amparo en revisión: 237/2014. In Solicitud de información (Vol. 330030521000235).
- Movimiento Cannábico Mexicano. (2019). Prioridades de la regulación de cannabis en México. Disponible en: <http://regulacionporlapaz.com/prioridades-de-la-regulacion-de-cannabis-en-mexico-postura-del-movimiento-cannabico-mexicano/>
- Muro, A. (2020). El control de Constitucionalidad de las Altas Cortes sobre la prohibición del consumo de cannabis en América Latina. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Derechos Humanos.
- Musto, C. (2018). Regulating Cannabis Markets. The construction of an innovative drug policy in Uruguay. Doctor of Philosophy (PhD) thesis, University of Kent, Utrecht University. (KAR id:68477)
- Nahle, R., Hernández, N., & Esquivel, L. (2016). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. In Gaceta Parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/ene/20160107-II.html#Iniciativa5>
- Narro, J. (2019). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para la Regulación y Control del Cannabis y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud. In Sistema de Información Legislativa.
- Nicaragua (1999). Ley que reforma y adiciona a la Ley No. 177 Ley de Estupefacientes, Sicotrópicos y Sustancias Controladas.
- Novelo, G. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para la Regulación, Control y Aprovechamiento de la Cannabis y sus derivados, y se reforman diversos artículos de la Ley General de Salud, así como del Código Penal Federal y la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. In Gaceta de Senado. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3169/7.pdf>

- Osorio, M., & Añorve, M. (2018). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis, a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. In Sistema de Información Legislativa. <http://www.senado.gob.mx/64/Raceta>
- Ostrom, E. (2005). Understanding the Diversity of Structured Human Interactions. In Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s7wm>
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. Policy Studies Journal, 39(1), 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- PAN, D. (2008). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código de Procedimientos Penales, en materia de combate a narcomenudeo. In Gaceta Parlamentaria: Vol. Número 2594-I.
- Panamá (1986). Ley 23.
- Panamá (2013). Ley 57, Sobre Delitos Relacionados con Drogas y dicta otras disposiciones.
- Parlamento abierto. (2019). Senado de La República Regulación Del Cannabis. <https://cannabis.senado.gob.mx/parlamento-abierto>
- Parra, N. (2014, diciembre 9). Foro Marihuana medicinal, ¿prejuicio u oportunidad?
- Partlow, J. (2015, agosto 28). An 8-year-old's tragic illness tests Mexico's ban on marijuana use. Washington Post. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/an-8-year-olds-tragic-illness-tests-mexicos-ban-on-marijuana-use/2015/08/28/af6b705a-411f-11e5-9f53-d1e3ddfd0cda_story.html
- Paz, R. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 245 de la Ley General de Salud para la regulación del cáñamo y del cannabidiol (CBD). In Gaceta del Senado.
- Peña Nieto, E. (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. https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Iniciativa_Marihuana.pdf
- Peñuela, J., & Cadavid, H. (2022). Informe de ponencia negativa para primer debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 002 de 2022 Cámara. Gaceta Del Congreso, XXXI (980), 15–24. www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Perú (1978). Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.
- Perú (2017). Ley que Regula el Uso Medicinal y Terapéutico del Cannabis y sus Derivados.
- Pinedo, C. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley General para la Regulación del Cáñamo Industrial Cosmético; se reforman y adicionan diversas disposiciones

de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, con el propósito de descriminalizar y regular el cáñamo industrial. In Gaceta del Senado.

Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 80 de 2014 Senado, (2015) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.countthecosts.org

Presidencia Enrique Peña Nieto. (2016, April). Debate General de la Sesión Especial de UNGASS 2016. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=cSC5cBO_Wus&ab_channel=PresidenciaEnriquePe%C3%B1aNieto

Primera Sala (2018a). Amparo en revisión 1115/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-03/AR-1115-17-180316.pdf

Primera Sala (2018f). Amparo en revisión 548/2018. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-548-2018-181018.pdf

Primera Sala (2021). Amparo en revisión 355/2020. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2022-04/UT-J-1018-2021-Informacion.pdf

Primera Sala. (2015). Amparo en revisión 237/2014. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Primera Sala. (2015). Sesión pública ordinaria de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 4 de noviembre de 2015. In Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-11-15/04112015PS_0.pdf

Primera Sala. (2018b). Sesión Pública Ordinaria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 11 de abril de 2018.

Primera Sala. (2018c). Sesión Pública Ordinaria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 13 de junio de 2018.

Primera Sala. (2018d). Sesión Pública ordinaria de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 31 de octubre de 2018.

Primera Sala. (2018e). Amparo en revisión 547/2018. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-547-2018-181002.pdf

Primera Sala. (2022). Amparo en revisión 585/2020. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-10/AR%20585-2020-211004.pdf

Proceso No. 29183, 1 (2008) (testimony of José Bustos).

- Proceso No. 31531, 1 (2009) (testimony of Yesid Ramírez).
- Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico. (2016). In Temas estratégicos (Vol. 37, pp. 1–38). Instituto Belisario Domínguez.
- Proyecto de Ley número 246 de 2022 Cámara, (2022) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariassenado.gov.co
- Proyecto para segundo debate del Proyecto de Ley número 185 de 2015 Cámara, 80 de 2014 Senado, (2016) (testimony of Congreso de la República de Colombia).
- PVEM. (2017). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia del uso lúdico de la cannabis. In Gaceta Parlamentaria.
- Realizarán Foro Internacional de Política de Drogas. (2014, Julio 15). Boletín 3847. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Julio/15/3847-Realizaran-Foro-Internacional-de-Politica-de-Drogas>
- Redacción. (2015, noviembre 9). Avanza en el Senado la mariguana medicinal: iniciativa de PRD y PRI. Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/avanza-en-el-senado-la-mariguana-medicinal-iniciativas-de-prd-y-pri/>
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos, (2021) (testimony of Federal Ejecutivo). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609709&fecha=12/01/2021
- Regulación Por La Paz. (12 de mayo de 2022) La Corte aprueba proyecto que mantiene la criminalización por posesión de cannabis. Disponible en: <http://regulacionporlapaz.com/la-corte-aprueba-proyecto-que-mantiene-la-criminalizacion-por-posesion-de-cannabis/>
- Regulación por la paz. (2019a). Posicionamiento ante el proceso regulatorio de la cannabis. Disponible en: <http://regulacionporlapaz.com/posicionamiento-ante-el-proceso-regulatorio-de-la-cannabis/>
- Regulación por la paz. (2019b, noviembre 12). El nuevo dictamen no cumple con nuestras exigencias. Regulación Por La Paz. Disponible en: <http://regulacionporlapaz.com/comunicado-12-11-20-nuevo-dictamen/>
- Regulación por la paz. (2021, febrero 24). Coalición #RegulaciónPorLaPaz ve con preocupación que regulación de cannabis se diseña a modo para la industria. Disponible en: <http://regulacionporlapaz.com/coalicion-regulacionporlapaz-ve-con-preocupacion-que-regulacion-de-cannabis-se-disena-a-modo-para-la-industria/>
- República Dominicana (1998). Ley No. 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana.
- Restrepo, A. (2020). Ciudadanos consumidores de cannabis. Universidad de Antioquia.

- Rivera, L. (2017). De la colombian gold a la cannabis medicinal. Historia y enseñanzas de la marihuana <<hecha en colombia>. In D. Pérez Martínez (Ed.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España* (pp. 330–345).
- Rivera, L. (2018). La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma? *América Latina - El Año Político 2017*, 82–98. www.sciencespo.fr/opalc
- Rivera, L. (2019). Mothers s por legaizar: from illegality to morality in medical Use of cannabis in Latin America. In A. Polese, A. Russo, & F. Strazzari (Eds.), *Governance Beyond the Law The inmorta, the illegal, The criminal* (pp. 85–103). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05039-9>
- Rodríguez, E. (2021). Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 511 de 2021 Cámara.
- Rubio, F. (2016). Que reforma los artículos 237 y 245 de la Ley General de Salud,. In *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/mar/20160301-III.html#Iniciativa3>
- Rubio, J., Hernández, R., Parra, E., Gaytán, C., Acosta, G., Aragón, H., Martínez, F., & Basave, A. (2015). Que reforma los artículos 237, 243 y 245 de la Ley General de Salud. In *Gaceta parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/sep/20150903-II.html#Iniciativa8>
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework Innovations and Clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 220–231).
- Sampaio, L. (2015). Beliefs, dissents and policy change: An application of the advocacy coalition framework to the drug policy debate in Brazil.
- San Cristobal y Nieves (1986)). *Drugs (Prevention and Abatement of the Misuse and Abuse of Drugs) Act and Subsidiary Legislation*.
- San Vicente y las Granadinas (1990). *Drugs (prevention of misuse) act*.
- Sánchez Cordero, O., & Monreal, A. (2018). Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis. In *Sistema de Información Legislativa*. <https://www.thel>
- Sánchez, N. (2017). Que expide la Ley General del Sistema Nacional Contra las Adicciones y reforma el artículo 479 de la Ley General de Salud. In *Gaceta parlamentaria*.
- Sanjurjo, D. (2013). *La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay*.
- Santa Lucía (2008). *Drugs (Prevention of Misuse) Act*.
- Sarmiento, A. (2019). *La política de regulación del cannabis recreativo como alternativa a la política prohibicionista en Colombia*. Universidad Militar “Nueva Granada”.

- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106–126. <https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>
- Seminario “Asumiendo el control: régimen de drogas y salud pública.” (2015, November 6). Senado de La República. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/fotos/24391-2015-11-06-20-03-53.html>
- Senado de la República. (2019). Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis y Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y el Código Penal Federal: Vol. CS-LXIV-III-1P-013 (Issue Oficio No. DGPL-1P3A.-4188).
- Senado de la República. (2020, March 4). Reunión de Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Ao5vPup_mPo&ab_channel=SenadodeM%C3%A9xico
- Sentencia 11001032400020180038700 y 11001032400020180039900 (acumulados), (April 30, 2020).
- Sentencia C-253-19, 1 (2019) (testimony of Diana Fajardo).
- Sentencia C-491/12, 1 (2012) (testimony of Luis Vargas).
- Sentencia C-551/03, 1 (2003) (testimony of Eduardo Montealegre).
- Sentencia C-574/11, 1 (2011) (testimony of Juan Henao).
- Sentencia C-689/02, 1 (2002) (testimony of Pedro Nieto).
- Sentencia C-882-11, 1 (2011) (testimony of Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
- Sentencia P 15519, (November 12, 2014).
- Sentencia P 2940, (March 9, 2016).
- Sentencia P 33409, (September 3, 2014).
- Sentencia P 35978, (August 17, 2011).
- Sentencia P 9916, (July 11, 2017).
- Sentencia T-124/14, 1 (2014) (testimony of Nilson Pinilla).
- Sentencia T-814-08, 1 (2008) (testimony of Rodrigo Escobar).

- Sesma, J., Álvarez, A., Álvarez, J., Álvarez, R., Arévalo, J., Arzaluz, A., Serna, M., Vargas, N., Suárez, P., Canavati, J., Celis, J., Corona, L., Couttolenc, J., Cuenca, S., de los Santos, D., Fernández, A., Flores, E., Galindo, J., Gaxiola, J., ... Zamora, E. (2017). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de uso lúdico de la cannabis. In *Gaceta Parlamentaria*.
- Smith, A. (2000). Policy networks and advocacy coalitions: Explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(1), 95–114. <https://doi.org/10.1068/c9810j>
- SP025-2019 Radicado No. 51204, 1 (2019) (testimony of Patricia Salazar).
- SP15519-2014 Radicación 42617, 1 (2014) (testimony of Gustavo Malo).
- SP3420-2022 Radicación 58076, 1 (2022) (testimony of Luis Hernández).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019). Tesis jurisprudenciales 3/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, 8/2019, 9/2019, 10/2019 (10a.).
- Tagle, M. (2016). Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal en materia de Regulación del Uso Personal Médico y Científico del Cannabis. In *Gaceta del Senado*. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/62233
- Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 10 de diciembre de 2015 al proyecto de ley número 80 de 2014 Senado, 7 (2015) (testimony of Congreso de la república de Colombia). www.imprenta.gov.co
- Texto definitivo plenaria de Cámara al Proyecto de ley número 160 de 2010 Cámara 164 DE 2010 Senado por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, (2011) (testimony of Congreso de la República de Colombia). www.imprenta.gov.cowww.secretariasenado.gov.co
- Trinidad y Tobago (1991). Dangerous Drugs Act. Disponible en. www.legalaffairs.gov.tt
- Uruguay (1974). Ley No 14.294* Estupefacientes Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el comercio ilícito de las drogas.
- Velasco, L. (2021). Proyecto de Ley 414 de 2021.
- Venezuela (1993). Ley Orgánica Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
- Venezuela (2010). Ley Orgánica de Drogas.
- von Hoffmann, J. (2020). *Altered States: The Politics of Marijuana Legalization in Latin America*. (Tesis de doctorado). University of Oxford. 2020. Disponible en: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:759d486e-aaeb-42e5-a21b-73d52b07a20d#citeForm>

- Whaley, L., & Weatherhead, E. K. (2014). An integrated approach to analyzing (Adaptive) comanagement using the “Politicized” IAD framework. *Ecology and Society*, 19(1). <https://doi.org/10.5751/ES-06177-190110>
- Zambrano, J., & Hernández, G. (2016). Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud para reconocer las cualidades terapéuticas de la cannabis, establecer incentivos para fomentar la investigación y la producción de suplementos alimenticios hechos a base de Cannabis no psicoactivo. In *Sistema de Información Legislativa*.
- Zambrano, J., Zambrano, D., Ospina, G., Perilla, J., Ortiz, S., & Molina, D. (n.d.). Colombia y la política de drogas: del policy-taking a través de una aproximación desde la Gepolítica crítica y el constructivismo en la política exterior.

Anexos

Núcleos de creencias profundas en la política de cannabis

La Matriz 16. Política de cannabis en América Latina y el Caribe sintetiza los cinco núcleos de creencias profundas: *Salud Pública; Libertad individual; Mercado medicinal/adulto; Integración; y Seguridad y Garantía de derechos*. los dos núcleos de creencias de políticas (prohibición y regulación) y las creencias secundarias de la política de cannabis de América Latina.

Matriz 16. Política de cannabis en América Latina y el Caribe

Núcleo de creencias profundas	Núcleo de creencias de política	Aspectos secundarios
Salud Pública	Prohibición	Servicios de prevención y abstinencia obligatorios
		Falta de servicios de salud para personas usuarias
	Regulación	Servicios de prevención y reducción de riesgos y daños
		Servicios de salud para personas usuarias
Libertad individual	Prohibición	Posesión penada
		Cultivo penado
		Consumo penado
	Regulación	Posesión limitada
		Cultivo
		Consumo
Mercado medicinal / adulto	Prohibición	producción prohibida
		suministro prohibido
		comercio prohibido
	Regulación	Producción
		Suministro
		Comercio
Justicia social	Prohibición	No existen medidas económicas
		No existen medidas de reparación del daño
	Regulación	Medidas económicas
		Medidas de reparación del daño
Seguridad y garantía de derechos	Dura	Atribuciones de la policía
		Atribuciones para investigar
		Penas
	Blanda	Atribuciones de la policía
		Atribuciones para investigar
		Penas alternativas

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de las leyes de los 31 países de América Latina y el Caribe

A continuación, despliego los cinco núcleos de creencias profundas.

Salud Pública

El núcleo de creencia profunda de *Salud pública* se puede orientar hacia la política de *prohibición* o de *regulación*. En ella identifiqué dos tipos de creencias secundarias: *Medidas de prevención y abstinencia* y *Servicios de salud para personas usuarias*. Mientras que las medidas de prevención y abstinencias se encuentran tanto en creencias orientadas a la regulación como a la prohibición, la presencia de servicios de salud para personas usuarias depende principalmente de que se oriente hacia la regulación, con excepción de algunas creencias secundarias.

La creencia política prohibicionista considera *Medidas de prevención y abstinencia* como: la imposición de medidas de seguridad curativas (desintoxicación y rehabilitación) en establecimientos adecuados a quienes sean descubiertos en posesión de cannabis para uso personal⁷³; para quienes son sorprendidos en posesión de cannabis se les imponen medidas de seguridad curativa o educativa⁷⁴; la obligación para cualquier doctor de avisar por escrito al jefe de la oficina médica si considera que una persona es adicta, a menos que sea para tratar una enfermedad o una lesión⁷⁵; y Programas públicos obligatorios que dispondrá la práctica anual de exámenes toxicológicos aplicando un método aleatorio a los funcionarios públicos⁷⁶.

Desde la creencia de política regulatoria las *Medidas de prevención y abstinencia* son: el desarrollo de Programas Nacionales de Prevención⁷⁷; la creación de redes de prevención, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones⁷⁸; las personas jurídicas

⁷³ Argentina (artículos 16, 17, 18 y 19), Bolivia (Artículo 137 y 138), Costa Rica (artículo 79) Ecuador (artículo 28), México (artículo 192 sextus), Paraguay (artículo 28), Perú (artículo 20), República Dominicana (artículo 54), Trinidad y Tobago (Artículo 6), Venezuela (artículo 77).

⁷⁴ Argentina (artículo 16, 17 y 21) y Brasil (artículos 28 y 29).

⁷⁵ Dominica (artículo 13).

⁷⁶ Venezuela (artículo 26)

⁷⁷ Colombia (Artículos 11, 12 y 15), Ecuador (con excepción del financiamiento por actividades comerciales, artículo 9, 10, 11, 12,13 y 18), El Salvador (artículo 7), Honduras (artículo 31, 39), Jamaica (artículo 34) México (artículos 3, 73, 191), Nicaragua (artículo 16), Paraguay (artículo 69a), Perú (artículos 4, 5 y 6) República Dominicana (Artículo 31a, 31e,) San Cristóbal y Nieves (artículo 32 O), San Vicente y las Granadinas (artículo 3d), Santa Lucía (artículo 3d), Uruguay (artículo 9, 10, 12, 16a, 19,) y Venezuela (artículo 25).

⁷⁸ Bolivia (artículo 29), Ecuador (también consideran mecanismos de reducción de riesgos y daños. Artículo 16), Venezuela (Artículo 24).

colectivas de carácter social, informativo, cultural, recreativo, deportivo, religioso y de cualquier otra naturaleza, colaborarán con los programas contra el uso de drogas⁷⁹; los medios de comunicación deberá llevar campañas de comunicación destinadas a combatir la producción, tráfico y consumo de drogas⁸⁰.

Sobre los *Servicios de salud para personas usuarias* desde una creencia de política de *regulación* se ubicaron: el desarrollo de servicios de tratamiento médico y terapéutico para consumidores de sustancias controladas⁸¹; la promoción de programas que prioricen la mejoría de su escolarización y calificación profesional para ampliar las alternativas de inserción social y económica de usuarios dependientes de drogas⁸²; la creación de un servicio telefónico con orientación e información para apoyo a usuarios dependientes⁸³; la construcción de espacios asistenciales o secciones especializadas, con adecuado personal en las ya existentes, su servicio, en lo posible, debe ser gratuito⁸⁴; la creación de un fondo público para la rehabilitación de personas adictas conformado por los bienes incautados⁸⁵; el desarrollo de programas de investigación, estudios epidemiológicos, médicos, científicos y de capacitación técnica sobre el problema de la drogadicción⁸⁶.

Por su parte, los *Servicios de salud para personas usuarias* desde una creencia de política *prohibicionista* se identificó que: el juez según corresponda de oficio podrá trabar embargo en los bienes del drogadicto o de sus representantes legales, a fin de solventar los gastos de rehabilitación⁸⁷ y la creación de programas de tratamiento y rehabilitación en los centros de detención⁸⁸.

⁷⁹ Guatemala (artículo 6).

⁸⁰ Bolivia (artículo 142), Honduras (artículo 32), Nicaragua (artículo 15).

⁸¹ Bolivia (artículo 29), Colombia (artículo 84), Ecuador (artículos 18 y 20), México (artículos 192 ter, 192 cuarter, 192 sextus), Nicaragua (artículo 17), Panamá (artículo 51), Perú (artículo 17) República Dominicana (artículo 31b), San Cristóbal y Nieves (artículo 32b), San Vicente y las Granadinas (artículo 3b), Santa Lucía (artículo 3b), Venezuela (artículo 11, 16).

⁸² Brasil (artículo 8), Venezuela (artículo 12).

⁸³ Brasil (artículo 8).

⁸⁴ Ecuador (artículos 33 y 34), Guyana (artículo 66), Paraguay (artículo 69 b) y Perú, (Artículo 19).

⁸⁵ Guyana (artículos 66, 67, 68 y 69), Panamá (artículo 35-A), República Dominicana (artículo 76).

⁸⁶ Argentina (artículos 2 y 6), Bolivia (Artículo 136) México (artículo 192 quintos), Panamá (Artículo 35-A), Perú (artículo 7), República Dominicana (artículos 31i, 31j, 31k), San Cristóbal y Nieves (artículo 32J), San Vicente y las Granadinas (artículo 3e), Santa Lucía (artículo 3e), Uruguay (artículo 20), Venezuela (artículo 15)

⁸⁷ Perú (artículo 27).

⁸⁸ Bolivia (artículo 30) Granada (artículo 34), Honduras (artículo 40), Nicaragua (artículo 21).

Libertad individual

En cuanto al núcleo de creencia profunda de *libertad individual*, se puede orientar hacia la *regulación* o *prohibición* según se permitan las tres creencias secundarias que identifiqué: *la posesión de alguna cantidad de cannabis, el cultivo de esta planta para uso personal, y su consumo*.

Sobre la *posesión* de cannabis, en todos los países se tiene una creencia *prohibicionista* ya que hay una pena por poseer cannabis, la cual puede ser total⁸⁹. Sin embargo, desde una creencia de *regulación* existen listas de cantidades máximas de posesión que sirven para distinguir la que se realiza con fines personales de la que se lleva a cabo con fines de comercio las cuales varían pudiendo ser: 2 gramos⁹⁰, 5 gramos⁹¹, 6 gramos⁹², 8 gramos⁹³, 10 gramos⁹⁴, 15 gramos⁹⁵, 20 gramos⁹⁶, 40 gramos⁹⁷ o 60 gramos⁹⁸. Por último, existen casos en los cuales, sin especificar la cantidad, las penas son menores si se comprueba que la cantidad era para uso personal⁹⁹.

De forma similar, el *cultivo* parte de una creencia *prohibicionista* ya que está prohibido en la mayoría de los países¹⁰⁰, sin embargo, cinco de treinta y uno presentan una creencia de *regulación*. Cuatro permiten esta actividad pero limitándola a una determinada cantidad de plantas: Antigua y Bermuda permite máximo cuatro plantas de cannabis (artículo 8), Colombia veinte (artículo 2), Jamaica cinco (artículo 20) y Uruguay seis (artículo 3). Por su

⁸⁹ Barbados (artículo 6), Brasil (artículo 28), Cuba (artículo 191), Granada (artículo 6), Guyana (artículo 4), Honduras (artículo 11).

⁹⁰ El Salvador (artículo 37).

⁹¹ México (artículos 237, 476, 477, 478, 479), Nicaragua (artículo 67).

⁹² Belice (artículo 7).

⁹³ Perú (Artículo 58 y 299 del código penal).

⁹⁴ Paraguay (artículo 30).

⁹⁵ Antigua y Bermuda (artículo 6), Dominica (artículo 7), San Cristóbal y Nieves (Artículo 6), San Vicente y Las Granadinas (artículo 7), Santa Lucía (artículo 8).

⁹⁶ Colombia (artículo 2), República Dominicana (artículo 6).

⁹⁷ Uruguay (artículo 31).

⁹⁸ Jamaica (artículo 6).

⁹⁹ Argentina (Artículos 16, 17, 21 y 22), Chile (artículo 4), Ecuador (Artículo 38), Guatemala (artículo 39), Panamá (artículo 260 y 263), Trinidad y Tobago (artículo 5).

¹⁰⁰ Bahamas (artículo 29), Barbados (artículo 11 y 30), Belice (artículo 8), Brasil (artículos 2 y 28), Chile (artículo 8), Costa Rica (artículo 58), Cuba (artículo 190), Dominica (artículo 8), Ecuador (artículo 36), El Salvador (artículos 22 y 31), Granada (artículo 11), Guatemala (artículo 36), Guyana (artículo 8), Honduras (artículo 7), México (artículo 237), Nicaragua (artículo 38), Panamá (artículo 2212 del Código penal), Paraguay (artículo 33), Perú (artículo 32 y 296-A del Código penal), República Dominicana (artículo 21), San Cristóbal y Nieves (artículo 7), San Vicente y las Granadinas (artículo 8), Santa Lucía (artículo 9), Trinidad y Tobago (artículo 5).

parte, Argentina permite a pacientes o familiares de pacientes cultivar aunque no especifica el número de plantas (Artículo 5). Por otro lado, Antigua y Barbuda y Colombia son los únicos que no piden ningún tipo de *permiso* para el cultivo¹⁰¹.

Por último, el *consumo de cannabis* si bien en la mayoría de los países no está penado, hay algunos países que sí parten de una creencia prohibicionista y lo consideran un delito: Antigua y Barbuda¹⁰² (artículo 10), Barbados (artículo 8), Belice (artículo 12), Granada (artículo 8), Guyana (artículo 12). Por su parte, en el caso de México, si bien no hay penas por consumir, este tampoco está permitido (artículo 237). De manera similar, países como Chile (artículo 50) y Costa Rica (artículo 79) penalizan a las personas que son sorprendidas consumiendo en vía pública, las cuales deben ser llevadas a centros de desintoxicación.

Mercado medicinal/adulto

En cuanto a la creencia profunda del *Mercado medicinal/ adulto*, existe cuando hay una creencia de política de cannabis a favor de la *regulación*, que permita tres creencias secundarias: *Producción y Suministro; Comercio medicinal y Comercio adulto*.

En cuanto a *Producción y suministro* estos elementos aparecen juntos en la gran mayoría de legislaciones donde, además, están prohibidas ambas¹⁰³. En otros, solo se permite para determinadas actividades como investigación y producción de medicamentos a base de cannabis¹⁰⁴, aunque para ello se requiere autorización¹⁰⁵; por último, Uruguay es el único país que considera su responsabilidad la producción y suministro de cannabis para uso personal (artículo 2).

¹⁰¹ Argentina (artículo 8) y Uruguay (artículo 8) sí lo piden. Perú (artículo 4) señala un registro de pacientes usuarios de cannabis más no permite el cultivo.

¹⁰² Solo se permite el consumo de cannabis con fines medicinales.

¹⁰³ Antigua y Bermuda (artículo 5), Argentina (artículo 5), Bahamas (artículo 10), Belice (artículo 6), Brasil (artículo 2), Chile (artículo 1), Cuba (artículo 190), Dominica (artículo 6), Granada (artículo 5), Guyana (artículo 6), Honduras (artículos 7, 8 y 9), Nicaragua (artículo 38), Panamá (artículo 3 y 257 del Código penal), San Cristóbal y Nieves (artículo 5), San Vicente y las Granadinas (artículo 6) y Santa Lucía (artículo 6).

¹⁰⁴ Argentina (artículo 6), Costa Rica (artículo 2) y Perú (artículo 4).

¹⁰⁵ Barbados (artículo 30), Bolivia (artículos 16, 18, 19, 20), Colombia (artículos 3, 5, 6 y 8), Ecuador (artículo 43), El Salvador (artículo 3) Guatemala (artículo 3), México (artículos 235, 235 Bis y 238), Paraguay (Artículos 2 y 13) Perú (artículos 2 y 5), República Dominicana (artículos 22 y 24), Trinidad y Tobago (artículo 4) y Venezuela (artículos 37 y 54).

En cuanto al *Comercio*, en la mayor parte de los países está prohibido¹⁰⁶, otros señalan que las sustancias controladas deben ser vendidas en farmacias pero solo con autorización, sin embargo, no se menciona explícitamente la venta de cannabis¹⁰⁷. Por su parte, el uso de cannabis con fines medicinales se permite en Argentina (artículo 7) Barbados (artículos 29 y 39), Colombia (artículo 20), Jamaica (artículo 31), México (artículos 236 y 249) y Perú (artículo 2). Finalmente, solamente Uruguay permite el comercio con fines de uso adulto – además del comercio medicinal- (artículo 3).

Integración

El núcleo de creencia profunda de *Integración*, con excepción de Guyana, solo está presente en países que han cambiado su regulación hacia una positiva ya que busca integrar a personas que anteriormente realizaban actividades prohibidas. Está compuesto por dos tipos de creencias secundarias: *medidas económicas* o de *reparación del daño*.

En cuanto a *medidas económicas*: existen programas de sustitución de cultivos destinados a la siembra de cannabis con fines medicinales¹⁰⁸; mecanismos que protejan, fortalezcan y desarrollen a partir de la expedición de licencias a las comunidades campesinas, indígenas a los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis¹⁰⁹. Por su parte, solo en Perú existen *medidas económicas* desde una política *prohibicionista*: Serán incautados por el Estado y adjudicado a favor de los campesinos sin tierra, los predios de propiedad individual que total o parcialmente estuvieran cultivados y no procedieran sus propietarios a sustituir o erradicar dichos cultivos¹¹⁰.

Sobre las *medidas de reparación del daño*: se eliminan antecedentes penales a personas que hayan sido sentenciadas por delitos relacionados a cantidades menores a 15 gramos de cannabis¹¹¹; se crean programas de inclusión económica y social, orientados a preservar o recuperar el ejercicio de derechos y obligaciones de las personas que se encuentran

¹⁰⁶ Antigua y Bermuda (artículo 12), Argentina (artículo 5), Bahamas (artículo 10), Belice (artículo 18), Brasil (artículo 33), Costa Rica (artículo 58), Cuba (artículo 346), Dominica (artículo 16), Guyana (artículo 5), Honduras (artículo 18), Panamá (artículo 4), Perú (artículo 46), República Dominicana (artículo 29), San Vicente y las Granadinas (artículo 16), Santa Lucía (artículo 25), Trinidad y Tobago (artículo 5).

¹⁰⁷ Bolivia (artículo 20), Ecuador (artículos 42 y 47), El Salvador (artículo 36), Guatemala (artículo 38), Nicaragua (artículo 5), Venezuela (artículo 59).

¹⁰⁸ Colombia (artículo 88).

¹⁰⁹ Colombia (artículo 3 y 8) y Ecuador (artículo 15).

¹¹⁰ Perú (artículos 35, 36, 38 y 40).

¹¹¹ Antigua y Bermuda (artículo 39).

o hayan concluido procesos de tratamiento y rehabilitación facilitando el relacionamiento con su familia, comunidad y entorno educativo¹¹²; la corte puede indicar que parte de los bienes asegurados se ocupen para pagar la manutención de esposa e hijos¹¹³; en las situaciones en que se conjuguen las necesidades de una labor de terapia y la producción manual, intelectual o artística de elementos susceptibles de procurar ingresos monetarios, un tercio será a beneficio del servicio asistencial, un tercio para gastos personales del enfermo y un tercio será entregado a la familia a su cargo o depositado en una cuenta personal¹¹⁴.

Seguridad y Garantías de Derechos

El núcleo de creencia profunda de *Seguridad y Garantías de derechos* se puede orientar hacia políticas *duras* o *blandas*, es decir, se pueden orientar hacia políticas que prioricen los acuerdos internacionales contra el tráfico ilícito u orientarse a defender la presunción de inocencia, derecho al debido proceso y libertad de tránsito de las personas que participan en el mercado ilegal. Se componen de las creencias secundarias: *atribuciones de la policía*; *atribuciones de investigación* y *penas o penas alternativas*. La cannabis en la mayoría de los países tiene un trato igual a las demás plantas y sustancias ilegales, además, es una política que ha tendido a endurecerse con algunas de las reformas que se han realizado.

Las *Atribuciones de la policía* desde la creencia de política *dura* permite que: la policía pueda buscar y detener personas y vehículos así como cualquier cosa que considere evidencia¹¹⁵; la policía puede detener sin orden a la persona sospechosa que crea que se puede fugar, no sepan su nombre, dirección o se dude de la información que proporciona¹¹⁶; la policía puede incomunicar a los presuntos culpables¹¹⁷; se autoriza la destrucción de cultivos de cannabis¹¹⁸; efectivos de cualesquiera de los órganos de seguridad podrán actuar en

¹¹² Ecuador (artículo 19).

¹¹³ Guyana (artículo 53).

¹¹⁴ Uruguay (artículo 41).

¹¹⁵ Antigua y Bermuda (artículo 23), Bahamas (artículo 31), Belice (artículo 25), El Salvador (artículo 6 incisos C y E), Guyana (artículo 82), México (artículo 404 inciso XI), Perú (artículo 71 A).

¹¹⁶ Antigua y Bermuda (artículo 24) Barbados (artículo 36), Belice (artículo 25), Dominica (artículo 25), Granada (artículo 36), Guyana (artículo 93), Jamaica (Artículo 21-3) San Cristóbal y Nieves (artículo 24), San Vicente y las Granadinas (artículo 25), Santa Lucía (artículo 35).

¹¹⁷ Bolivia 1 (artículo 95)

¹¹⁸ Argentina (artículo 30), Bolivia (artículo 26), Brasil (artículo 32), Chile (artículo 41), Colombia (artículos 18 y 77), Costa Rica (artículo 95), El Salvador (artículos 6 incisos J y K y 66), Guatemala (artículo 19), Guyana (Artículo 11), Honduras (artículo 38), Jamaica (artículo 21-3) México (artículo 404 X), Nicaragua (artículo 49), Paraguay (Artículo 52), Perú (artículos 33 y 37), República Dominicana (artículo 92), Trinidad y Tobago (artículo 54A), Uruguay (artículo 50).

jurisdicción de otros en persecución de delincuentes sospechosos de delitos e infractores de esta ley¹¹⁹; ninguna acción deberá ser ocupada contra cualquier miembro del consejo, respecto a cualquier acto hecho de buena fe para ejecutar esta ley¹²⁰.

Desde la creencia de política *blanda* las *Atribuciones de la policía* son: cualquier oficial tendrá el poder de entrar en las instalaciones de cualquier persona para investigar solo con autorización de un juez¹²¹; la policía puede preguntar a cualquier persona respecto de cualquier sustancia y el resultado del análisis debe ser admitido como evidencia¹²²; la policía podrá tomar muestras de sustancias para efectos de investigación policial en aduanas y almacenes¹²³; se puede solicitar por escrito a los doctores y droguerías registros sobre qué cantidades, a quienes y cuándo se suministraron las drogas¹²⁴.

Atribuciones para investigar duras: autorizar que policías se desempeñen como agentes encubiertos¹²⁵ autorizar que los envíos ilícitos o sospechosos se trasladen, guarden e intercepten¹²⁶; exonerar al estado de pagar toda clase de impuestos para la importación de equipo radar y de otras herramientas que se utilicen para el control de la narcoactividad¹²⁷; permitir la confiscación de bienes ocupados para cometer delitos¹²⁸; incautar y destruir aeródromos¹²⁹; prestar cooperación a autoridades extranjeras para facilitar investigaciones y actuaciones policiales o judiciales podrán¹³⁰; el ministerio público puede solicitar al juez las

¹¹⁹ Argentina (artículo 31) y México (artículos 204 y 474).

¹²⁰ San Cristóbal y Nieves (artículo 57).

¹²¹ Bahamas (artículo 25), Barbados (artículo 35), Belice (artículo 25), Dominica (artículo 24), El Salvador (artículo 6 inciso D y 26), Granada (artículo 35), Guyana (artículos 10 y 81), Jamaica (artículo 21-1), Nicaragua (artículo 80), Paraguay (artículo 51) República Dominicana (artículo 80), San Cristóbal y Nieves (artículo 22), San Vicente y las Granadinas (artículo 24), Santa Lucía (artículo 33), Uruguay (artículo 48).

¹²² Guyana (artículo 79).

¹²³ Nicaragua (artículos 45 y 47).

¹²⁴ San Cristóbal y Nieves (artículo 17), San Vicente y las Granadinas (artículo 18), Santa Lucía (artículo 27).

¹²⁵ Chile (artículo 25), Costa Rica (artículo 10 y 11).

¹²⁶ Chile (artículo 23), Costa Rica (artículo 9), El Salvador (artículos 58 y 59), Granada (artículo 25), Guyana (artículos 34 y 35), San Cristóbal y Nieves (artículo 33), Santa Lucía (artículo 34) Venezuela (artículo 74).

¹²⁷ Guatemala (artículo 8).

¹²⁸ Belice (artículos 29, 30 y 47), Bolivia (artículos del 45 hasta el 124), Brasil (artículo 60 y 61), Chile (artículo 24 y 46), Costa Rica (artículo 33), Cuba (Artículo 346) Dominica (artículo 28), Ecuador (artículo 110 y 111), El Salvador (artículo 65), Granada (artículo 47), Guatemala (artículo 18, 56 y 57), Honduras (artículos 30 y 36), Jamaica (artículo 24) Nicaragua (artículos 75, 82 y 85), Panamá (artículos 8 y 9), Paraguay (artículo 46 y 47), Perú (artículos 66, 70 y 73), República Dominicana (artículo 34), San Cristóbal y Nieves (artículo 27), San Vicente y las Granadinas (artículo 28), Santa Lucía (artículo 38), Trinidad y Tobago (artículo 24), Uruguay (artículo 42) Venezuela (Artículo 60, 71).

¹²⁹ Bolivia (artículo 24), Colombia (artículo 42), Nicaragua (artículo 77).

¹³⁰ Bolivia (artículo 145), Costa Rica (artículo 8), Ecuador (artículo 118), Guatemala (artículo 63, 64 y 65) y Venezuela (artículo 103).

siguientes medidas cautelares como: impedir la salida del país, prohibir actores y contratos, detener depósitos bancarios, impedir transacciones de acciones¹³¹; volver estos delitos son susceptibles de extradición¹³².

Atribuciones para investigar blandas: solicitar ante juez la intervención de telecomunicaciones¹³³; los bienes confiscados serán donados a instituciones públicas, educativas, de beneficencia o religiosas¹³⁴; el ministerio público puede ordenar la custodia de drogas controladas, pedir información en torno a transacciones, investigar, empaquetar y etiquetar drogas controladas¹³⁵; el ministerio público podrá efectuar indagaciones y actuaciones en el extranjero dirigidas a recoger antecedentes acerca de delitos¹³⁶; las personas acusadas no tendrán reserva bancaria, ni tributaria¹³⁷; las instituciones bancarias no podrán avisar a ninguna persona de las investigaciones¹³⁸; los bancos tendrán que avisar de cualquier movimiento mayor a diez mil dólares¹³⁹; tampoco pueden abrir cuentas anónimas¹⁴⁰; los bancos darán asistencia financiera a las personas que emprenden tareas de investigación necesarias para alcanzar los objetivos de esta ley¹⁴¹.

Por su parte, las *Penas* que responden a la creencias de políticas *duras* son: la responsabilidad derivada de los delitos señalados en esta ley, se transmite a todos los herederos del responsable¹⁴²; los culpables no gozarán del beneficio de las circunstancias atenuantes¹⁴³; cuando el magistrado considera que debe imponerse un castigo mayor del que puede imponer

¹³¹ Chile (artículo 27) Venezuela (Artículo 61).

¹³² Bolivia (artículo 146) Chile (artículo 48), Honduras (artículo 37).

¹³³ Bolivia (artículo 11), Chile (artículo 31), Venezuela (artículo 73).

¹³⁴ Bolivia (artículo 72), Panamá (artículo 2) y Paraguay (artículo 53).

¹³⁵ Belice (artículo 13), Brasil (artículo 54), Colombia (artículo 40), El Salvador (artículos 6 inciso F y 67), México (artículo 414), Perú (artículo 71 B), San Cristóbal y Nieves (artículo 12), San Vicente y las Granadinas (artículo 13), Santa Lucía (artículo 22), Trinidad y Tobago (artículo 23).

¹³⁶ Chile (artículo 26).

¹³⁷ Colombia (artículo 50), Costa Rica (artículo 16) El Salvador (artículo 61), Guatemala (artículo 58), Nicaragua (artículo 34).

¹³⁸ Costa Rica (artículo 18).

¹³⁹ Nicaragua (artículo 28).

¹⁴⁰ Nicaragua (artículos 32 y 33).

¹⁴¹ San Cristóbal y Nieves (artículo 56).

¹⁴² Guatemala (artículo 30).

¹⁴³ Nicaragua (artículo 78) y República Dominicana (artículos 86 y 87).

por el delito, puede enviar a la persona detenida al tribunal superior para que sea sentenciada por un tribunal superior¹⁴⁴ puede ser causa para perder la patria potestad de los hijos¹⁴⁵.

Por otro lado, desde una creencia de política *blanda* existen las *penas alternativas* como: si quien es sentenciado por producción, suministro, posesión o consumo es considerado dependiente la corte puede ordenar darle tratamiento por un periodo no mayor a 6 meses¹⁴⁶; no es punible los hechos cometidos si el farmacodependiente tiene una dependencia, compulsiva que le haga perder la capacidad de comprender¹⁴⁷; se pueden conmutar años de cárcel por una multa siempre que sean menores a 3 años de prisión¹⁴⁸; los tribunales también pueden imponer medidas de seguridad: internamiento especial, régimen de trabajo o prohibiciones especiales¹⁴⁹; será circunstancia atenuante de responsabilidad penal la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de sus responsables, o sirva para prevenir o impedir la perpetración o consumación de otros delitos de igual o mayor gravedad contemplados en esta ley¹⁵⁰.

Matriz 17. Leyes de treinta y un países de América Latina y el Caribe

No.	País	Año de ley	Nombre de ley
1	Antigua y Barbuda	1974	Misuse of Drugs Act (cap. 283)
		2018	Misuse of Drugs (amendment) Act
2	Argentina	1989	Ley N0. 23.737
		2020	Decreto 883/2020 Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados
3	Bahamas		
		2000	Dangerous Drugs act No. 43
4	Barbados	1990	Drug Abuse (prevention and control) Act
		2019	Medicinal cannabis Industry Act
5	Belize	1990	Misuse of Drugs Act (chapter 103)
		2000	Misuse of Drugs Act (chapter 103)
6	Bolivia	1988	Ley del régimen de la coca y sustancias controladas
		2017	Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas
7	Brasil	1973	Ley No 5.991

¹⁴⁴ Santa Lucía (artículo 36).

¹⁴⁵ Venezuela, (artículo 86)

¹⁴⁶ Granada (artículo 37).

¹⁴⁷ Venezuela (artículo 64)

¹⁴⁸ Guatemala (artículos 15y 16).

¹⁴⁹ Guatemala (artículo 25).

¹⁵⁰ Chile (artículo 22) y Paraguay (Artículo 29) Venezuela (artículo 68).

		2006	Ley No 11.343
		2019	Ley No 13.840
8	Chile	1995	Ley 19366
		2005	Ley 2000
9	Colombia	1986	Ley No. 30
		2016	Ley No.1787
10	Costa Rica	1998	Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitles y actividades conexas
11	Cuba	1987	Ley No. 62 Código Penal
12	Dominica	1990	Drugs (prevention of misuse) Act Chapter 40:07
		1993	Drugs (prevention of misuse) Act 3 (amendment)
13	Ecuador	1990	Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas
		2004	Ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y de regulación y control de uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización
		2015	Ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y de regulación y control de uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización
14	El Salvador	1991	Ley Reguladora de las actividades relativas a las drogas
		2003	Ley Reguladora de las actividades relativas a las drogas
15	Granada	1992	Drug Abuse (prevention and control) Act
16	Guatemala	1992	Ley contra la narcoactividad
		2012	Reforma la ley contra la narcoactividad , Decreto 48-92 del Congreso de la República
17	Guiana	1988	Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (control) act
18	Honduras	1989	Ley Sobre uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sutancias Psicotrópicas Decreto Número 126-89
19	Jamaica	1988	The Dangerous Drugs Act
		2015	The Dangerous (Amendment) Act
20	México	1984	Ley General de Salud
		2009	Reforma Ley General de Salud
		2017	Reforma Ley General de Salud
21	Nicaragua	1999	Ley No. 285, Ley de Reformas y Adiciones a la le No. 177, Ley de Estupefacientes, psicotrópicos y sustancias controladas
22	Panamá	1986	Ley No. 23
		2013	Ley No. 57
23	Paraguay	1988	Ley 1340/1988
24	Perú	1978	Ley de represión del tráfico ilícito de Drogas No. 22095
		2017	Ley que regula el uso medicinal y terapéutico del cannabis y sus derivados No. 30681

25	República Dominicana	1988	Ley No. 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana
26	San Cristobal y Nieves	1986	Drugs (prevention & abateent of the Misuse and abuse of drug) Act Chapter 9.08
27	San Vicente y las Granadinas	1990	Drugs (prevention of misuse) Act. Chapter 219
28	Santa Lucía	1988	Drugs (prevention of misuse) act Chapter 3.02
29	Trinidad y Tobago	1991	Dangerous Drugs Act. Chapter 11:25
30	Uruguay	1974	Ley No. 14.294
		2013	Ley 19.172
31	Venezuela	1993	Ley orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas
		2010	Ley Orgánica de Drogas

Evaluación Núcleo de creencia profunda de Salud Pública

El núcleo de la creencia profunda de *Salud pública* (matriz 3) es uno de los dos que en mayor medida se orientan hacia la política de regulación ya que se encuentra presente en diecisiete¹⁵¹ de treinta y uno de los países analizados, de los cuales la mayoría tiene al menos dos creencias secundarias y máximo tres. La orientación de regulación ya tenía una presencia importante desde el tiempo uno, cuando catorce países se orientaban hacia la regulación. Como consecuencia, la orientación prohibicionista -que cuentan con máximo un aspecto orientado a la regulación, pero al menos dos hacia la prohibición¹⁵²- disminuyó su presencia al pasar de trece a doce países. Asimismo, los países con creencias secundarias de regulación y prohibicionistas en igual número, pasaron de cuatro a solamente dos¹⁵³.

Matriz 18. Salud Pública

Países	Prohibición		Regulación		TOTAL
	Servicios de prevención y abstinencia obligatorios	Falta de servicios de salud para personas usuarias	Servicios de prevención y reducción de riesgos y daños	Servicios de salud para personas usuarias	
Colombia (1)	0	0	0	1	1
Colombia (2)	0	0	1	1	2
Jamaica (2)	0	0	1	0	1
Uruguay (2)	0	0	1	1	2
Antigua y Barbuda (2)	0	1	0	0	-1
Argentina (2)	2	0	0	1	-1
Bolivia (2)	1	2	1	0	-2
Chile (1)	0	0	0	0	0
Chile (2)	0	0	0	0	0
Dominica (1)	1	1	0	0	-2
Dominica (2)	1	1	0	0	-2
México (2)	1	0	2	1	2
Nicaragua	0	1	2	0	1
Panamá (2)	0	0	0	2	2

¹⁵¹ San Cristóbal y Nieves, Colombia, México, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Uruguay, Venezuela, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

¹⁵² Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Granada, Guyana, Bolivia, Dominica, Trinidad y Tobago y Costa Rica.

¹⁵³ Chile y Guatemala.

Paraguay	1	0	1	1	1
Perú (2)	1	1	1	2	1
República Dominicana	1	0	1	1	1
San Cristobal y Nieves (1)	0	0	0	1	1
San Cristobal y Nieves (2)	0	0	1	2	3
San Vicente y las Granadinas	0	0	1	1	2
Santa Lucía	0	0	1	1	2
Trinidad y Tobago	1	1	0	0	-2
Argentina (1)	2	1	0	0	-3
Bahamas	0	1	0	0	-1
Barbados (2)	0	1	0	0	-1
Belice	0	1	0	0	-1
Brasil (1)	0	1	0	0	-1
Brasil (2)	1	1	0	0	-2
Brasil (3)	1	0	0	2	1
Cuba	0	1	0	0	-1
Ecuador (1)	1	1	2	1	1
Ecuador (2)	1	2	2	2	1
Ecuador (3)	1	1	2	1	1
El Salvador (1)	0	0	1	0	1
El Salvador (2)	0	0	1	0	1
Guatemala (1)	0	1	1	0	0
Guatemala (2)	0	1	1	0	0
Honduras	0	1	2	0	1
Panamá (1)	0	1	0	0	-1
Perú (1)	1	1	1	2	1
Uruguay (1)	0	0	1	1	2
Venezuela (2)	1	0	2	1	2
Antigua y Barbuda (1)	0	1	0	0	-1
Barbados (1)	0	1	0	0	-1
Bolivia (1)	1	1	1	1	0
Costa Rica	2	1	0	0	-3
Granada	0	1	0	0	-1
Guyana	0	1	0	0	-1
Jamaica (1)	0	0	0	0	0
México (1)	1	0	1	1	1
Venezuela (1)	1	0	2	2	3

Evaluación Núcleo de creencia profunda de Libertad Individual

El núcleo de creencia profunda de *libertad individual* (Matriz 19. Libertad individual) es el otro que más se orienta hacia la regulación con diecisiete países¹⁵⁴, pero además, es el que más ha cambiado ya que en el tiempo uno, este núcleo solo se orientaba en esa dirección en diez países. Sin embargo, solo cuatro permiten las tres creencias secundarias posibles - posesión, cultivo y consumo- mientras que la mayoría permiten dos, consumo y una posesión personal definida. Por último, trece países tienen una política prohibicionista donde la mayoría prohíbe dos –posesión y cultivo- y solamente tres prohíben todas las creencias secundarias.

Matriz 19. Libertad individual

Países	Prohibición			Regulación			TOTAL
	Posesión penada	Cultivo penado	Consumo penado	Posesión limitada	Cultivo	Consumo	
Colombia (1)	0	0	0	1	1	1	3
Colombia (2)	0	0	0	1	1	1	3
Jamaica (2)	0	0	0	1	1	1	3
Uruguay (2)	0	0	0	1	1	1	3
Antigua y Barbuda (2)	0	0	1	1	1	0	1
Argentina (2)	1	0	0	0	1	1	1
Bolivia (2)	0	1	0	1	0	1	1
Chile (1)	0	1	0	1	0	1	1
Chile (2)	0	1	0	1	0	1	1
Dominica (1)	0	1	0	1	0	1	1
Dominica (2)	0	1	0	1	0	1	1
México (2)	0	1	0	1	0	1	1
Nicaragua	0	1	0	1	0	1	1
Panamá (2)	0	1	0	1	0	1	1
Paraguay	0	1	0	1	0	1	1
Perú (2)	0	1	0	1	0	1	1
República Dominicana	0	1	0	1	0	1	1

¹⁵⁴ Colombia, Uruguay, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Paraguay, Perú, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Chile, Antigua y Barbuda; Dominica, Trinidad y Tobago.

San Cristobal y Nieves (1)	0	1	0	1	0	1	1
San Vicente y las Granadinas	0	1	0	1	0	1	1
Santa Lucía	0	1	0	1	0	1	1
Trinidad y Tobago	0	1	0	1	0	1	1
Argentina	1	1	0	0	0	1	-1
Bahamas	1	1	0	0	0	1	-1
Barbados (2)	1	1	0	0	0	1	-1
Belice	0	1	1	1	0	0	-1
Brasil (1)	1	1	0	0	0	1	-1
Brasil (2)	1	1	0	0	0	1	-1
Brasil (3)	1	1	0	0	0	1	-1
Cuba	1	1	0	0	0	1	-1
Ecuador (1)	1	1	0	0	0	1	-1
Ecuador (2)	1	1	0	0	0	1	-1
Ecuador (3)	1	1	0	0	0	1	-1
El Salvador (1)	1	1	0	0	0	1	-1
El Salvador (2)	1	1	0	0	0	1	-1
Guatemala (1)	1	1	0	0	0	1	-1
Guatemala (2)	1	1	0	0	0	1	-1
Honduras	1	1	0	0	0	1	-1
Panamá (1)	1	1	0	0	0	1	-1
Perú (1)	1	1	0	0	0	1	-1
San Cristobal y Nieves (2)	0	1	0	1	0	1	1
Uruguay (1)	1	1	0	0	0	1	-1
Venezuela (2)	1	1	0	0	0	1	-1
Antigua y Barbuda (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Barbados (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Bolivia (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Costa Rica	1	1	1	0	0	0	-3
Granada	1	1	1	0	0	0	-3
Guyana	1	1	1	0	0	0	-3
Jamaica (1)	1	1	1	0	0	0	-3
México (1)	1	1	1	0	0	0	-3

Venezuela (1)	1	1	1	0	0	0	-3
------------------	---	---	---	---	---	---	----

Evaluación Núcleo de creencia profunda Mercado Medicinal / Adulto

En cuanto al núcleo de creencia profunda del *Mercado medicinal/ adulto* (Matriz 20. Mercado medicinal / adulto), solo existen en siete países con una orientación reguladora¹⁵⁵, donde se permite la producción y algún tipo de comercio. Todos ellos lo hicieron después de una reforma, por lo que es el segundo que más ha cambiado, sin embargo, solo Uruguay permite el mercado tanto medicinal como uso adulto. Por su parte, diez países permiten la producción, pero, ningún tipo de comercio. Finalmente, quince países prohíben las tres creencias secundarias. Asimismo, este es el segundo núcleo que más cambió ya que pasó de tener una regulación prohibicionista unánime en los treinta y un países analizados a estar presente en siete países.

Matriz 20. Mercado medicinal / adulto

Países	Prohibición			Regulación			TOTAL
	producción y suministro prohibida	Comercio Medicinal prohibido	Comercio Adulto prohibido	producción y suministro permitido	Comercio Medicinal permitido	Comercio Personal permitido	
Uruguay (2)	0	0	0	1	1	1	3
Argentina (2)	0	0	1	1	1	0	1
Barbados (2)	0	0	1	1	1	0	1
Colombia (2)	0	0	1	1	1	0	1
Ecuador (3)	0	0	1	1	1	0	1
México (2)	0	0	1	1	1	0	1
Perú (2)	0	0	1	1	1	0	1
Antigua y Barbuda (2)	0	1	1	1	0	0	-1
Bolivia (1)	0	1	1	1	0	0	-1
Bolivia (2)	0	1	1	1	0	0	-1
Costa Rica	0	1	1	1	0	0	-1
El Salvador (1)	0	1	1	1	0	0	-1
El Salvador (2)	0	1	1	1	0	0	-1
Guatemala (1)	0	1	1	1	0	0	-1
Guatemala (2)	0	1	1	1	0	0	-1
Jamaica (2)	0	1	1	1	0	0	-1
Paraguay	0	1	1	1	0	0	-1
República Dominicana	0	1	1	1	0	0	-1

¹⁵⁵ Uruguay, Ecuador, Colombia, Perú, México, Argentina y Barbados.

Trinidad y Tobago	0	1	1	1	0	0	-1
Uruguay (1)	0	1	1	1	0	0	-1
Venezuela (1)	0	1	1	1	0	0	-1
Venezuela (2)	0	1	1	1	0	0	-1
Antigua y Barbuda (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Argentina	1	1	1	0	0	0	-3
Bahamas	1	1	1	0	0	0	-3
Barbados (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Belice	1	1	1	0	0	0	-3
Brasil (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Brasil (2)	1	1	1	0	0	0	-3
Brasil (3)	1	1	1	0	0	0	-3
Chile (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Chile (2)	1	1	1	0	0	0	-3
Colombia (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Cuba	1	1	1	0	0	0	-3
Dominica (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Dominica (2)	1	1	1	0	0	0	-3
Ecuador (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Ecuador (2)	1	1	1	0	0	0	-3
Granada	1	1	1	0	0	0	-3
Guyana	1	1	1	0	0	0	-3
Honduras	1	1	1	0	0	0	-3
Jamaica (1)	1	1	1	0	0	0	-3
México (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Nicaragua	1	1	1	0	0	0	-3
Panamá (1)	1	1	1	0	0	0	-3
Panamá (2)	1	1	1	0	0	0	-3
Perú (1)	1	1	1	0	0	0	-3
San Cristobal y Nieves (1)	1	1	1	0	0	0	-3
San Cristobal y Nieves (2)	1	1	1	0	0	0	-3
San Vicente y las Granadinas	1	1	1	0	0	0	-3
Santa Lucía	1	1	1	0	0	0	-3

Evaluación Núcleo de creencia profunda Integración

El núcleo de creencia profunda de *Integración* (Matriz 21. Integración) es el menos presente de los cinco núcleos de creencias profundas ya que solamente tres países tenían alguna de las dos creencias secundarias en el tiempo uno y aumentó a seis en el tiempo dos. Asimismo, solo en un país, Ecuador, existen tanto medidas económicas como de reparación del daño mientras que los otros cuatro países tienen uno u otro aspecto secundario. Con la excepción de Ecuador, Guyana y Perú estas creencias secundarias surgieron a raíz de reformas que regularon de alguna manera la cannabis. Por su parte, hay veinticinco países que no contemplan ninguna de las creencias secundarias.

Matriz 21. Integración

Países	Prohibición		Regulación		TOTAL
	No existen medidas económicas	No existen medidas de reparación del daño	Medidas económicas	Medidas de reparación del daño	
Ecuador (3)	0	0	1	1	2
Antigua y Barbuda (2)	1	0	0	1	0
Colombia (2)	1	0	1	0	0
Ecuador (1)	0	1	1	0	0
Ecuador (2)	0	1	1	0	0
Guyana	1	0	0	1	0
Perú (1)	1	0	1	0	0
Perú (2)	1	0	1	0	0
Uruguay (2)	1	0	0	1	0
Antigua y Barbuda (1)	1	1	0	0	-2
Argentina	1	1	0	0	-2
Argentina (2)	1	1	0	0	-2
Bahamas	1	1	0	0	-2
Barbados (1)	1	1	0	0	-2
Barbados (2)	1	1	0	0	-2
Belice	1	1	0	0	-2
Bolivia (1)	1	1	0	0	-2
Bolivia (2)	1	1	0	0	-2
Brasil (1)	1	1	0	0	-2
Brasil (2)	1	1	0	0	-2
Brasil (3)	1	1	0	0	-2

Chile (1)	1	1	0	0	-2
Chile (2)	1	1	0	0	-2
Colombia (1)	1	1	0	0	-2
Costa Rica	1	1	0	0	-2
Cuba	1	1	0	0	-2
Dominica (1)	1	1	0	0	-2
Dominica (2)	1	1	0	0	-2
El Salvador (1)	1	1	0	0	-2
El Salvador (2)	1	1	0	0	-2
Granada	1	1	0	0	-2
Guatemala (1)	1	1	0	0	-2
Guatemala (2)	1	1	0	0	-2
Honduras	1	1	0	0	-2
Jamaica (1)	1	1	0	0	-2
Jamaica (2)	1	1	0	0	-2
México (1)	1	1	0	0	-2
México (2)	1	1	0	0	-2
Nicaragua	1	1	0	0	-2
Panamá (1)	1	1	0	0	-2
Panamá (2)	1	1	0	0	-2
Paraguay	1	1	0	0	-2
República Dominicana	1	1	0	0	-2
San Cristobal y Nieves (1)	1	1	0	0	-2
San Cristobal y Nieves (2)	1	1	0	0	-2
San Vicente y las Granadinas	1	1	0	0	-2
Santa Lucía	1	1	0	0	-2
Trinidad y Tobago	1	1	0	0	-2
Uruguay (1)	1	1	0	0	-2
Venezuela (1)	1	1	0	0	-2
Venezuela (2)	1	1	0	0	-2

Evaluación Núcleo de creencia profunda Seguridad y garantía de derechos

El núcleo de *Seguridad y garantía de derechos* (Matriz 22. Seguridad pública y DDHH) donde nueve países se orientan hacia la regulación¹⁵⁶. Otros nueve tienen creencias secundarias de ambas orientaciones¹⁵⁷, y finalmente, trece tienen creencias secundarias de una política dura¹⁵⁸. Este núcleo es el único de los cinco que muestra cambios hacia una política más dura, menos garante de los derechos ya que pasó de tener once países con una regulación garantista a nueve. Aunque los trece países mantuvieron una regulación prohibicionista en ambos tiempos, de siete países que tenían una regulación mixta, estos aumentaron a nueve.

Matriz 22. Seguridad pública y DDHH

Países	Dura			Blanda			TOTAL
	Atribuciones de la policía	Atribuciones para investigar	Penas	Atribuciones de la policía	Atribuciones para investigar	Penas alternativas	
El Salvador (2)	1	1	0	1	3	0	2
Nicaragua	0	2	1	2	3	0	2
San Cristobal y Nieves (2)	1	1	0	2	2	0	2
Brasil (1)	0	0	0	1	0	0	1
Colombia (1)	0	1	0	0	2	0	1
Colombia (2)	0	1	0	0	2	0	1
El Salvador (1)	1	1	0	1	2	0	1
Granada	1	1	0	1	1	1	1
Guatemala (1)	0	2	1	0	2	2	1
Guatemala (2)	0	2	1	0	2	2	1
México (1)	0	0	0	0	1	0	1
Paraguay	1	1	0	1	1	1	1
San Cristobal y Nieves (1)	2	1	0	2	2	0	1
San Vicente y las Granadinas	1	1	0	2	1	0	1
Santa Lucía	1	1	1	2	2	0	1
Bahamas	1	0	0	1	0	0	0
Barbados (1)	1	0	0	1	0	0	0

¹⁵⁶ El Salvador, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Colombia, Guatemala, Granada, Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

¹⁵⁷ Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹⁵⁸ Argentina, Belice, Bolivia, Cuba, Dominica, Guayana, Perú, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Chile, Ecuador, Honduras y Jamaica.

Barbados (2)	1	0	0	1	0	0	0
Brasil (2)	0	1	0	0	1	0	0
Brasil (3)	0	1	0	0	1	0	0
Chile (1)	1	2	0	1	1	1	0
Costa Rica	0	3	0	0	3	0	0
México (2)	1	0	0	0	1	0	0
Panamá (1)	0	1	0	0	1	0	0
Panamá (2)	0	1	0	0	1	0	0
Trinidad y Tobago	0	1	0	0	1	0	0
Uruguay (1)	0	1	0	1	0	0	0
Uruguay (2)	0	1	0	1	0	0	0
Venezuela (2)	0	0	0	0	0	0	0
Argentina	1	0	0	0	0	0	-1
Argentina (2)	1	0	0	0	0	0	-1
Belice	2	1	0	1	1	0	-1
Bolivia (2)	0	3	0	0	2	0	-1
Cuba	0	1	0	0	0	0	-1
Dominica (1)	1	1	0	1	0	0	-1
Dominica (2)	1	1	0	1	0	0	-1
Ecuador (1)	1	2	0	0	1	1	-1
Guyana	2	1	0	2	0	0	-1
Perú (1)	1	1	0	0	1	0	-1
Perú (2)	1	1	0	0	1	0	-1
República Dominicana	0	1	1	1	0	0	-1
Venezuela (1)	1	4	1	1	1	3	-1
Antigua y Barbuda (1)	2	0	0	0	0	0	-2
Antigua y Barbuda (2)	2	0	0	0	0	0	-2
Chile (2)	0	4	0	0	1	1	-2
Ecuador (2)	1	3	0	0	1	1	-2
Ecuador (3)	0	4	0	0	1	1	-2
Honduras	0	2	0	0	0	0	-2
Jamaica (1)	2	1	0	1	0	0	-2
Jamaica (2)	2	1	0	1	0	0	-2
Bolivia (1)	1	5	0	0	1	0	-5

Evaluación de política de cannabis de 30 países de América Latina y el Caribe

Para identificar el nivel de cambio que ha tenido la política de cannabis en la Matriz 23. Evaluación de política de cannabis de 30 países de América Latina y el Caribe comparo la última ley que tuvieron en el siglo pasado (tiempo uno) con la ley después de las reformas que hayan tenido en este siglo (tiempo dos o tres)¹⁵⁹. Encontré que de los treinta y un países trece presentan cambios en la orientación de las políticas hacia la regulación, diecisiete se mantienen igual y uno han experimentado retrocesos hacia el prohibicionismo.

De los trece países que experimentaron algún cambio hacia la regulación en alguna de sus creencias, Uruguay, es quien presenta mayor cambio con cinco. Argentina, Antigua y Barbuda, Panamá y Perú le siguen, con cuatro unidades; continúan Colombia, Ecuador, México y Jamaica, que experimentaron un cambio de tres unidades; después está Barbados con dos y con una unidad Brasil, Venezuela y Bolivia.

En cuanto a los diecisiete países que no experimentaron ningún cambio, se reconoce que se orientan tanto a la regulación como a la prohibición, sin embargo, es mucho más cercano a la prohibición ya que solamente cinco países, Nicaragua, Paraguay, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía, tienen una regulación positiva. Finalmente, los otros doce países tienen una regulación prohibicionista. Asimismo, también se identifican casos como el de Dominica, El Salvador, Guatemala y San Cristóbal y Nieves donde si bien hubo reformas, estas se basaron en incorporar más creencias secundarias pero sin cambiar la orientación de la política. Por último, reconozco que solamente Chile ha mostrado un cambio hacia adoptar políticas más prohibicionistas. En este caso el núcleo de creencia que retrocedió fue el de *Seguridad y garantía de derechos*.

Es importante resaltar que un cambio hacia la regulación no indica que la política de cannabis se oriente hacia la regulación, incluso si el cambio fue grande, ya que se debe considerar el puntaje que tenían en el tiempo uno, el cual pudo estar orientado altamente hacia

¹⁵⁹ Los núcleos de creencias profundas pueden tomar un valor de menos uno (-1) si se orientan hacia la política prohibicionista; uno (1) si su orientación es hacia la regulación y cero (0) si tiene elementos de ambas políticas y por la tanto no es clara su orientación. El valor se asigna según sea positiva o negativa la cifra resultante de las matrices de Evaluación de los núcleos de creencias y no en relación a la cantidad. La diferencia entre uno y otro tiempo representa el nivel de cambio que significó la reforma emprendida. Solo para el núcleo de la creencia profunda de Integración los ceros, que se obtuvieron en la matriz de evaluación de este núcleo se consideran positivo ya que significa que tienen al menos un aspecto secundario que busca la integración. Como se ha mencionado, no existen creencias secundarias desde el modelo de prohibición.

la prohibición como es el caso de Argentina que aunque tuvo un cambio de cuatro unidades hacia la regulación solo alcanzó tener una puntuación de menos uno. Caso contrario al de Paraguay que pese a que no tuvo cambio alguno tiene una regulación positiva desde el tiempo uno.

Matriz 23. Evaluación de política de cannabis de 30 países de América Latina y el Caribe

Países AL y C	Tiempo 1						Tiempo 2						Diferencia entre T1 y T2
	Sa.	Li. In.	Int.	MM/A	SyGDH	Total T1	Sa.	Li. In.	Int.	MM/A	SyGDH	Total T2	
Uruguay	1	-1	-1	-1	0	-2	1	1	0	1	0	3	5
Perú	1	-1	0	-1	-1	-2	1	1	0	1	-1	2	4
Panamá	-1	-1	-1	-1	0	-4	1	1	-1	-1	0	0	4
Argentina	-1	-1	-1	-1	-1	-5	-1	1	-1	1	-1	-1	4
Colombia	1	1	-1	-1	1	1	1	1	0	1	1	4	3
México	1	-1	-1	-1	1	-1	1	1	-1	1	0	2	3
Ecuador	1	-1	0	-1	-1	-2	1	-1	1	1	-1	1	3
Jamaica	0	-1	-1	-1	-1	-4	1	1	-1	-1	-1	-1	3
Antigua y Barbuda	-1	-1	-1	-1	-1	-5	-1	1	0	-1	-1	-2	3
Barbados	-1	-1	-1	-1	0	-4	-1	-1	-1	1	0	-2	2
Brasil	-1	-1	-1	-1	1	-3	1	-1	-1	-1	0	-2	1
Venezuela	1	-1	-1	-1	-1	-3	1	-1	-1	-1	0	-2	1
Bolivia	0	-1	-1	-1	-1	-4	-1	1	-1	-1	-1	-3	1
Nicaragua	1	1	-1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	0
Paraguay	1	1	-1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	0
San Cristóbal y Nieves	1	1	-1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	0
San Vicente y las Granadinas	1	1	-1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	0
Santa Lucía	1	1	-1	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	1	0
El Salvador	1	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	-1	1	-1	0
República Dominicana	1	1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	0
Guatemala	0	-1	-1	-1	1	-2	0	-1	-1	-1	1	-2	0
Trinidad y Tobago	-1	1	-1	-1	0	-2	-1	1	-1	-1	0	-2	0
Dominica	-1	1	-1	-1	-1	-3	-1	1	-1	-1	-1	-3	0
Granada	-1	-1	-1	-1	1	-3	-1	-1	-1	-1	1	-3	0
Honduras	1	-1	-1	-1	-1	-3	1	-1	-1	-1	-1	-3	0

Bahamas	-1	-1	-1	-1	0	-4	-1	-1	-1	-1	0	-4	0
Costa Rica	-1	-1	-1	-1	0	-4	-1	-1	-1	-1	0	-4	0
Guyana	-1	-1	0	-1	-1	-4	-1	-1	0	-1	-1	-4	0
Belice	-1	-1	-1	-1	-1	-5	-1	-1	-1	-1	-1	-5	0
Cuba	-1	-1	-1	-1	-1	-5	-1	-1	-1	-1	-1	-5	0
Chile	0	1	-1	-1	0	-1	0	1	-1	-1	-1	-2	-1

Elaboración propia con base en datos de las leyes de drogas de 31 países de América Latina y el Caribe.
 Sa.Pu. = Salud Pública; Li.In. = Libertad Individual; Inte. = Integración; MM/A.= Mercado Medicinal/Adulto; SyGDH. = Seguridad y Garantía de Derechos.

El cambio en los modelos prohibicionistas y de regulación de la política de cannabis en América Latina y el Caribe

Las diferencias en las rutas que ha tomado el cambio en la política de cannabis en los países de América Latina y el Caribe han terminado por constituirse en dos modelos distintos, el de regulación y el de prohibición. Los núcleos de creencias profundas que constituye cada modelo son claves, estos tienen diferencias en cuanto a que unos viabilizan el cambio mientras que otros no, es decir, unos países se agrupan sobre una ruta y otros por otra lo que generan ciertos mecanismos, más prohibitivos o más regulatorios. El peso que las creencias tienen para resistirse a cambiar en algunos países es mayor que en otros.

Los núcleos de creencias profundas son una especie de radiografía del tipo de coaliciones. Los núcleos de creencias profundas establecen la ruta del cambio, aunque, estos pueden o no estar presentes en los modelos. Los cambios en las creencias profundas alcanzan a las creencias políticas porque se volvieron temas que permiten los acuerdos tales son los casos de la *salud pública* y la *libertad individual*. Otras creencias profundas se mantienen en un plano muy rígido y apenas empiezan a cambiar como es el *mercado medicinal y adulto*. Por último, otras creencias se mantienen en un plano absolutamente rígido como la *seguridad y garantía de derechos* o ausentes como la *integración*.

Reconozco que el modelo de regulación permite transitar de los núcleos de creencias profundas a las creencias de política; por su parte, el modelo prohibicionista no permite la construcción de acuerdos ya que los núcleos de creencias profundas son reacios al cambio, a cambios en las creencias políticas. A continuación, presento los dos modelos¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Los modelos se construyeron a partir de la columna Total tiempo dos de la matriz 7. Evaluación de política de cannabis de treinta y un países de América Latina y el Caribe (anexos). La escala va de cinco (5) a menos cinco (-5). El modelo de regulación se construyó con los que tienen un valor positivo; el modelo prohibicionista a partir de los que tienen un valor negativo. Solo Panamá no pudo clasificarse en uno de los dos grupos ya que tiene un valor de cero (0), por un lado, tiene los núcleos de creencias de salud pública y libertad individual orientados hacia la regulación, pero la integración y el mercado medicinal o adulto orientado hacia la prohibición. Finalmente, el núcleo de seguridad y garantía de derechos humanos tiene creencias de ambas orientaciones.

Modelo de Regulación

El modelo de regulación (Matriz 24. Modelo de regulación positiva) está compuesto por diez países. Ordenados por el nivel de regulación, del más alto al más bajo, son: Colombia, Uruguay, México, Perú, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Los primeros cinco países han tenido al menos un cambio en este siglo, estos comparten los núcleos de creencias profundas orientados hacia la regulación de *Salud Pública*, *Libertad individual* y *el mercado medicinal o adulto*. Por su parte, los otros cinco países, que no han tenido cambios en este siglo, tienen en lugar del núcleo de *mercado* el de *Seguridad y garantía de derechos*. En cuanto al núcleo de *Integración*, este aparece solo en países que han tenido algún cambio, con excepción de México que continúa sin incorporar elementos de integración.

Entre países hay matices, Colombia y Uruguay, los países con el modelo de regulación más avanzado (valor de cuatro y tres en la escala), son los únicos donde ninguno de sus núcleos de creencias profundas se orienta hacia la prohibición ya que *Integración* y *Seguridad y Garantía de Derechos* tienen creencias secundarias de regulación y de prohibición. En los casos de México y Perú, los segundos con los valores más altos (valor de dos en la escala), solo se orienta a la prohibición los núcleos de *Integración* y *Seguridad y Garantía de Derechos*. Finalmente, Ecuador es el único de todos los países que tuvieron un cambio que su núcleo de *Integración* tiene una orientación hacia la regulación.

Los demás países (valor de uno en la escala) varían menos en la orientación que tienen los núcleos de creencias profundas, ya que los tres núcleos que se orientan a la regulación en estos casos son: *salud pública*, *libertad individual* y *seguridad y garantía de derechos*. Por su parte, el de *Integración* se encuentra ausente en todos los casos, de igual forma, el *mercado medicinal o adulto* está prohibido.

Por último, también se debe resaltar que de los diez países que forman parte de este modelo, cinco han experimentado alguna reforma, de estos, solo Colombia tenía un modelo de regulación, de los otros cuatro, ninguno tenía una puntuación positiva. Por otro lado, los cinco países que no han tenido reformas en este siglo tienen la puntuación más baja dentro del modelo (valor de uno) pero eran los únicos que sí formaban parte del modelo de regulación desde el tiempo uno.

Matriz 24. Modelo de regulación positiva

Países	Nivel de regulación positiva	Creencias regulatorias	Creencias prohibicionistas	Creencia en tránsito o ausentes
Colombia	4	Salud pública, libertad individual, mercado medicinal y Seguridad y garantía de derechos humanos		Integración.
México	2	Salud pública, libertad individual, mercado medicinal/adulto	Integración.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Perú	2	Salud pública, libertad individual, mercado medicinal/adulto	Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración.
Ecuador	1	Salud pública, Integración, mercado medicinal/adulto	libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	
Nicaragua	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
Paraguay	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
San Cristóbal y Nieves	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	

San Vicente y las Granadinas	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
Santa Lucía	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	

Modelo Prohibicionista

El modelo prohibicionista está presente en veinte países, ordenados de mayor a menor son: Argentina, El Salvador, Jamaica, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Barbados, Brasil, Chile, Guatemala, Trinidad y Tobago, Venezuela, Bolivia, Dominica, Granada, Honduras, Bahamas, Costa Rica, Guyana, Belice y Cuba (Matriz 25. Modelo de regulación prohibicionista). El núcleo de creencia profunda que más se orienta hacia la prohibición es el de *Seguridad y Garantía de Derechos*, asimismo, el de *Integración* está ausente en todos los países con excepción de Antigua y Barbuda, que tuvo una reforma en este siglo donde la incorporó y Guyana que lo incorporó desde su tiempo uno. Asimismo, el modelo registra ocho países con reforma, pero solo Chile con una reforma hacia un modelo más prohibicionista.

Hay que resaltar que a diferencia del modelo de regulación que alcanza el valor de cuatro en una escala de cinco, en el modelo prohibicionista sí existe el valor más alto, menos cinco, en dos países. Otros tres países más tienen un valor de menos cuatro donde alguno de los núcleos tiene elementos tanto de regulación positiva como prohibicionista. Por otra parte, se observa que cuatro países tienen un valor de menos tres, donde un núcleo de creencia profunda está orientado hacia la regulación, principalmente la *libertad individual*. Otros siete países tienen una puntuación de menos dos, donde un núcleo está orientado hacia la regulación, otro tiene elementos tanto de regulación como de prohibición y los otros tres hacia la prohibición. Finalmente, cuatro países tienen una puntuación de menos uno, donde dos núcleos se orientan a la regulación y tres hacia la prohibición.

Por último, destaca que ocho de veinte países han tenido algún cambio, lo que significa que el porcentaje de países que han experimentado una reforma es de cuarenta por ciento, que

es menor al porcentaje del modelo de regulación positiva que es de cincuenta por ciento. Asimismo, solamente un país, Chile, experimentó un cambio hacia un modelo más prohibicionista ya que aprobó modificaciones que hicieron más dura el núcleo de la creencia profunda de *Seguridad y Garantía de derechos*.

Matriz 25. Modelo de regulación prohibicionista

Países	Nivel de regulación positiva	Creencias regulatorias	Creencias prohibicionistas	Creencia en tránsito o ausentes
Colombia	4	Salud pública, libertad individual, mercado medicinal y Seguridad y garantía de derechos humanos		Integración.
México	2	Salud pública, libertad individual, mercado medicinal/adulto	Integración.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Perú	2	Salud pública, libertad individual, mercado medicinal/adulto	Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración.
Ecuador	1	Salud pública, Integración, mercado medicinal/adulto	libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	
Nicaragua	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
Paraguay	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
San Cristóbal y Nieves	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
San Vicente y las Granadinas	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
Santa Lucía	1	Salud pública, libertad individual y Seguridad y garantía de derechos humanos	Integración y mercado medicinal y adulto.	
Panamá	0	salud pública y libertad individual	Integración y mercado medicinal y adulto.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Argentina	-1	Libertad individual y Mercado medicinal	Salud pública, Integración y Seguridad	

			y Garantía de derechos humanos	
El Salvador	-1	Salud pública y seguridad y garantía de derechos humanos	libertad individual, integración, mercado medicinal.	
Jamaica	-1	Salud pública, libertad individual	integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	
República Dominicana	-1	salud pública y libertad individual	integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	
Antigua y Barbuda	-2	libertad individual.	Salud pública, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	integración.
Barbados	-2	mercado medicinal	Salud pública, libertad individual e integración	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Brasil	-2	salud pública	libertad individual, integración, mercado medicinal.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Chile	-2	libertad individual.	integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	salud pública.
Guatemala	-2	Seguridad y garantía de derechos humanos	libertad individual, integración, mercado medicinal.	salud pública.
Trinidad y Tobago	-2	libertad individual.	Salud pública, integración, mercado medicinal y adulto.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Venezuela	-2	Salud pública	libertad individual, integración, mercado medicinal.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Bolivia	-3	libertad individual.	Salud pública, integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos	
Dominica	-3	libertad individual.	Salud pública, integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos	
Granada	-3	Seguridad y garantía de derechos humanos	Salud pública, libertad individual, integración y mercado medicinal y adulto.	
Honduras	-3	Salud pública	libertad individual, integración, mercado medicinal y adulto y	

			seguridad y garantía de derechos humanos	
Bahamas	-4		Salud pública, libertad individual, integración y mercado medicinal y adulto.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Costa Rica	-4		Salud pública, libertad individual, integración y mercado medicinal y adulto.	Seguridad y garantía de derechos humanos.
Guyana	-4		Salud pública, libertad individual, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	Integración
Belice	-5		salud pública, libertad individual, integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	
Cuba	-5		salud pública, libertad individual, integración, mercado medicinal y adulto y seguridad y garantía de derechos humanos	

Matriz 26. Entrevistas caso mexicano

No	organización	Fecha entrevista	Tipo de entrevista
1	AMECA	10/06/2021	Presencial
2	AMEM	11/06/2021	Presencial
3	Familias y retos extraordinarios	16/06/2021	Zoom
4	Endonatura Lab - Alcann	18/06/2021	Zoom
5	CUPIHD	26/06/2021	Presencial
6	CUPIHD	01/07/2021	zoom
7	Por Grace	07/07/2021	Zoom
8	Diputada	04/08/2021	zoom
9	Senadora	05/08/2021	zoom
10	EPSD-CMPDDH-Instituto Ría	07/08/2021	zoom
11	Mundo verde	09/08/2021	zoom
12	Espolea y Open Society	10/08/2021	Zoom
13	Espolea y MUCD	12/08/2021	zoom
14	Coalición de pacientes	13/08/2021	Zoom
15	CUPIHD-UAM/CIDE	17/08/2021	zoom
16	ReverdeSer	25/08/2021	Zoom
17	México Regula	25/08/2021	Zoom
18	CUPIHD-CIDE	26/08/2021	zoom
19	PASDyC-CUPIHD-	31/08/2021	Zoom
21	CEIS	03/09/2021	Zoom
20	Senador	07/09/2021	zoom
22	CIJ	10/09/2021	zoom
23	Instituto Mexicano del cannabis-Plantón	30/09/2021	Presencial

Matriz 27. Entrevistas caso colombiano

No.	Organización	Fecha entrevista	Presencial/virtual
1	Viso Mutop	05/09/2022	presencial
2	Deliberar	07/09/2022	presencial
3	DeJusticia	07/09/2022	virtual
4	ATS/Échele cabeza	09/09/2022	virtual
5	Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia	15/09/2022	presencial
6	Comisión Asesora para la reforma de política de drogas	15/09/2022	virtual
7	Asocolcanna	15/09/2022	Presencial
8	Fundación ideas para la paz	21/09/2022	Virtual
9	CESED	23/09/2022	presencial
10	Corporación Humanas	23/09/2022	virtual
11	Veeduría Cannabis y SPA	03/10/2022	presencial
12	Elementa DDHH	04/10/2022	presencial
13	Ministerio de salud	06/10/2022	virtual
14	ex representante	10/10/2022	virtual
15	Asocáñamo	10/10/2022	virtual
16	Sí a la dosis personal	11/10/2022	presencial
17	CAJAR	20/10/2022	presencial
18	Cannalivio	28/10/2022	presencial
19	Corporación Teméride	05/11/2022	virtual
20	USACA	05/11/2022	presencial
21	Fundación Fundaluva	08/11/2022	presencial
22	Actor	08/11/2022	presencial
23	Comunidad Cannábica Colombiana	09/11/2022	presencial
24	representante	10/11/2022	virtual
25	Profesor IEAFIT	02/12/2022	Virtual
26	Experta industria medicinal	28/12/2022	virtual
27	Exfuncionaria Secretaria de salud	06/01/2023	virtual