

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

La suscrita, integrante del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto, por la que se adiciona el artículo 234 Bis y se modifica el artículo 237 de la Ley de Salud, y se reforma el artículo 198 del Código Penal Federal, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Las posibilidades industriales del cáñamo son prácticamente ilimitadas. Existe un creciente mercado internacional para ella, ya sea como materia prima o como productos manufacturados. Su cultivo representa una excelente opción para el cuidado del medio ambiente y una opción de desarrollo para la industria nacional que podría beneficiar sustancialmente a productores rurales.

El cáñamo y sus derivados se encuentran regulados en distintos tratados internacionales firmados por México, de forma tal que podemos importarlos y comercializarlos dentro del país de forma completamente legal. Lo paradójico de esta situación es, que no podemos generar una industria del cáñamo en nuestro país ni fomentar su producción, dado que la legislación mexicana prohíbe de forma absoluta realizar cualquier actividad con la planta, ya sea sembrarla, cultivarla o procesarla, aun cuando sea con fines industriales.

Esta prohibición constituye una evidente desventaja económica respecto a nuestros socios comerciales. Como se observará más adelante, estas disposiciones legales provienen de una desafortunada confusión, debida fundamentalmente a las conocidas cualidades psicoactivas de la planta de la cannabis de la cual proviene el cáñamo.

La presente iniciativa de ley tiene como objetivo regular y fomentar una industria legal del cáñamo en México, de conformidad con los lineamientos internacionales emitidos para ello, como una opción viable y de gran potencial futuro en el desarrollo económico del país.

¿Qué es el cáñamo?

Por cáñamo se conoce a todos los productos derivados de la planta de la cannabis cuyos fines tienen un uso exclusivamente industrial.

El cáñamo ha acompañado a prácticamente todas las culturas del planeta desde tiempos muy remotos, ya que los registros más antiguos de su presencia tienen alrededor de 10,000 años y, como se verá más adelante, sigue presente en casi todas partes del mundo, bajo las más diferentes presentaciones y productos.

A diferencia de la marihuana, que proviene de la misma planta, el cáñamo carece de propiedades psicoactivas. Según la forma en que se cultive es posible obtener de ella toda clase de productos de uso industrial que nada tienen que ver con las propiedades farmacológicas de la planta, por lo que de ningún modo significan algún riesgo para la salud.

De este modo, para los fines de esta exposición de motivos, se llamará cannabis a la forma botánica de la planta; marihuana al cultivo que se hace de ella con fines de consumo psicoactivo; y cáñamo a todos aquellos usos industriales y materiales de la misma.

Como se mencionó anteriormente, la imposibilidad legal actual de cultivar cáñamo en muchos países, entre los que se encuentra México, deriva en buena medida del desconocimiento de la planta misma, a la que suele identificársele únicamente por sus efectos psicoactivos; es decir, como marihuana.

Dichos efectos provienen de las flores de la planta hembra y de su resina, en donde se concentra el Tetrahidrocannabinol (THC), el agente farmacológicamente activo. Para ser utilizada con tales propósitos, la concentración mínima de THC en una planta de cannabis debe rondar entre el 5% y el 10%.

Sin embargo, las plantas de cannabis cultivadas para fines industriales contienen alrededor .3% -1,5% de THC; de modo tal que según la forma de cultivo que se realice se determina el uso final de la misma. Una vez convertida en cáñamo, los productos de éste carecen por completo de cualquier propiedad psicoactiva.

La planta es fácil de cultivar en climas templados. Requiere de buen suelo, fertilizantes y agua, pero no de plaguicidas ni herbicidas, por lo que resulta ideal para ser cultivada en grandes franjas del territorio nacional. Además, todos los productos fabricados con fibra de cáñamo son biodegradables.

Como se verá a continuación, los tratados internacionales que intentan regular la producción, el comercio y el tráfico de sustancias con potencial riesgo para la salud humana, como es el caso de la cannabis, distinguen claramente cuando se trata de cultivar ésta con propósitos industriales.

En este sentido, la **Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes** determina de forma muy clara, en su artículo 28, numeral 2, que

"La presente Convención no se aplicará al cultivo de la planta de la cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semilla) u hortícolas".

A pesar de ello, la prohibición que impera actualmente sobre la marihuana, ha tenido como resultado también la marginación legal de los productos industriales del cáñamo.

En efecto, las políticas prohibicionistas en materia de drogas han representado, durante el último medio siglo, un obstáculo evidente para la continuidad en el desarrollo de una de las industrias más antiguas de la humanidad.

Es así que errores legales y conceptuales de distintos orígenes han impedido que, hasta el día de hoy, nuestro país pueda aprovechar la inmensa gama de posibilidades industriales que ofrece esta planta, entre las que se encuentran toda clase de productos: desde textiles, hilos y cordajes, papeles de excelente calidad, alimentos, combustibles, abonos, productos dermatológicos y cosméticos, hasta todo tipo de materiales para la construcción, entre muchos otros.

Es preciso señalar, también, que la legislación mexicana actual impide toda actividad relacionada con la producción y transformación del cáñamo industrial, incluso a pesar de que los tratados comerciales más importantes firmados por el país, como el TLCAN, el TLCUE y los tratados de libre comercio con Chile, Venezuela y Colombia, contemplan el comercio legal de distintos productos del mismo.

Antecedentes históricos del cáñamo industrial

La historia de los productos de cáñamo es una de las más extensas, fructíferas y reconocidas por todas las culturas del mundo, incluida la mexicana. Gracias al cáñamo pudieron fabricarse los primeros papeles y cordados conocidos por nuestras sociedades, del mismo modo que los textiles obtenidos de esta planta, constituyen, con toda probabilidad, las primeras telas fabricadas por el hombre.

Desde la prehistoria, el cáñamo fue aprovechado como una materia prima esencial en el desarrollo económico y técnico de la humanidad, especialmente para la confección de telas, cuerdas y papel.

La civilización china ha documentado la presencia del cáñamo en su cultura por lo menos desde hace 8,000 años, si bien existen registros arqueológicos más antiguos que prueban su presencia en sociedades menos desarrolladas, especialmente de Asia. Los chinos, sin embargo, lo utilizaron ampliamente para producir papel, y llegaron a dominar a tan alto grado la técnica con este propósito que los documentos impresos en papel más antiguos del mundo son chinos y están fabricados con cáñamo. Hasta la fecha, la calidad del papel de cáñamo sigue siendo reconocida como ampliamente superior a la que se obtiene de la pulpa de los árboles.

En Europa, por su parte, se conoce al cáñamo al menos desde el siglo X antes de Cristo, ya que han sido encontrados vestigios de su presencia en distintas regiones de Alemania, Sin embargo, son los celtas de Francia y Gran Bretaña los que desarrollaron una intensa relación con el cáñamo desde que se asentaron en las regiones que hasta la fecha ocupan.

A partir de estos antecedentes, no es exagerado afirmar que la industria y el comercio del cáñamo constituyeron un elemento central en el desarrollo de la cultura occidental, toda vez que los textiles, cordajes y materiales diversos fueron ampliamente aprovechados en el nacimiento de nuevas industrias y especialmente la de la navegación, lo que en buena medida permitió la expansión acelerada de la cultura europea a partir del Renacimiento.

El cáñamo fue, asimismo, uno de los productos principales del comercio de Europa con Oriente, y posteriormente con el Nuevo Mundo, por lo que el papel del cáñamo en el desarrollo moderno del mundo es indiscutible.

En el continente americano, por su parte, el cáñamo fue introducido por los descubridores y conquistadores europeos del siglo XVI, quienes conocían y aprovechaban ampliamente el cáñamo en esa época. De hecho, las cuerdas y los velámenes de las embarcaciones que utilizó Cristóbal Colón para descubrir el Nuevo Continente estaban hechos de cáñamo.

México cuenta también con una larga historia y tradición en el cultivo del cáñamo, producto comercial de suma importancia durante toda la época colonial.

"Son imponderables las ventajas que ha perdido la Nueva España y toda la Nación Española por no haberse fomentado en estas fértiles Provincias la siembra y cultivo del Lino y Cáñamo, en cuyo beneficio, como en las Fábricas que de él dimanar, pudieran ocuparse innumerables manos que, por falta de arbitrios, se hallan en la mas deplorable inacción: y no menos se proporcionara un medio que evitase la inmensa extracción de Caudales á los Países Extranjeros, que surten de sus Lienzos á estos Reynos, y aún á los de la Península."¹

Con esta rotunda afirmación inició el Marqués de Branciforte el bando de 1796 en el que ordena la siembra y cultivo de cáñamo y lino en la Nueva España, en lo que constituyó uno de los últimos esfuerzos borbónicos por implantar esta industria en el Nuevo Mundo.

Sin embargo, el cáñamo había llegado a México casi tres siglos atrás, con la Conquista, pues todos los velámenes y la cordelería de la industria naviera de esa época estaban fabricados con la fibra obtenida de esta planta. Los datos recabados nos permiten suponer que el cultivo de cáñamo llegó poco después a esta región del continente, traído por Pedro Cuadrado, uno de los conquistadores que integraban la expedición de Pánfilo de Narváez. De acuerdo con sus propias palabras, Cuadrado fue quien comenzó el cultivo de esta planta en estos territorios alrededor de 1530:

"Pedro QUADRADO, dize

En efecto, ques natural de la villa de Alcalá del río, tierra de Sevilla, e hijo legítimo de Joan Colín y de Isabel Quadrada, su muger; y que ha que pasó a esta Nueva Spaña quinze años, y fué con el Marqués a la yslandia de California, donde estouo con sus armas y caualllos hasta los postreros; y benydo a esta ciudad, dió a Terrazas yndustria cómo senbrase y enuiase cáñamo, y él fué el primero que lo hizo; y touo tienda, por lo qual, al presente ay lo que ay en la tierra; y an benydo otros del dicho officio, el qual, husándolo él, se le murieron quatro sclauos que tenya, por lo qual lo dexó; y á año y medio que se casó con vna hija de vn conquistador de Guatimala, y tiene su casa poblada, con muger, famylia y mucha costa, y padescer necesidad por no tener hazienda ny granjería; y que tiene dos hijas naturales, la vna de honze años y la otra de diez."²

El historiador Silvio Zavala afirma que el propio Hernán Cortés recomendó la siembra y cultivo del cáñamo: "Las proposiciones que hace fray Juan de Zumárraga con respecto a la agricultura coinciden fundamentalmente con las de Hernán Cortés. (...) Dice que a los indios, para vivir bien, les ha faltado principalmente, antes de la llegada de los españoles: lana fina, cáñamo, lino, plantas y cuatropeas, mayormente asnal."³

Al parecer, Zumárraga deseaba aprovechar los beneficios de la Cannabis: de acuerdo con Fray Juan de Torquemada, Zumárraga, aproximadamente en 1531, "puso diligencia en plantar frutas de Castilla, cáñamo y lino"⁴, como una de las medidas encaminadas a lograr una economía próspera que permitiera que los españoles que vinieran a radicar en estas tierras se adaptaran felizmente.

Joaquín García Icazbalceta también señala, subrayando la visión económica del religioso, esa intención de importar de la península el cultivo de la cannabis sativa:

"Quería también que viniera semilla de lino y cáñamo en gran cantidad, con personas que supieran cultivarlos, beneficiarlos y tejerlos, especialmente en las costas del Mar del Sur, donde eran tan necesarios para los navíos que allí solían armarse. Con esa rica industria, los indios pagarían más fácilmente el tributo, al paso que a los españoles valdría más lo que recibiesen."⁵

Al percibir la necesidad de contar con materias primas de cáñamo que ya se tenían en la metrópoli, la Corona española ordenó inmediatamente el cultivo de esta fibra. La primera de las leyes directamente relacionadas con el tema que nos ocupa se expidió en Ponferrada el 13 de junio de 1545, en ella se manda a todos los virreyes que se apliquen al cultivo de lino y cáñamo y que lo fomenten entre los indígenas:

Ley xx. Que los Vireyes, y Gobernadores hagan sembrar, y beneficiar lino y cáñamo.

El Emperador D. Carlos y el Príncipe Gobernador en Ponferrada á 13 de Junio de 1545. Encargamos á los Vireyes, y Gobernadores, que hagan sembrar, en la Indias lino , y cáñamo , y procuren , que los Indios se apliquen á esta grangería , y entiendan en hilar , y texer lino.⁶

Un siglo después, en las instrucciones que dejó a su sucesor el virrey Juan de Palafox, quien gobernó durante un corto periodo en 1642; se encuentra una clara referencia al cultivo de cáñamo en la Nueva España. En estas instrucciones, el también Obispo de Puebla menciona que se debía continuar con la siembra de cáñamo iniciada por él en la región de Atlixco.

Lo duodécimo: es muy conveniente fomentar lo que yo he comenzado, que se labre cáñamo y lino en Atlixco y otras partes para la fábrica de los navíos de la armada, porque será de poca costa y de grande facilidad, respecto de que en campaña no se halla la lona, que no sea comprándola a nación extranjera y tal vez enemiga, y aquí se da el cáñamo y lino, con tanta fecundidad, que habiendo quien lo labre, como ya se ha hallado y hecho asiento de ello, no solamente sale V. excelencia del mayor cuidado que puede darle este apresto, sino consigue otras grandes utilidades en el servicio de su majestad y causa pública.⁷

Para el siglo XVII, el cáñamo se sembraba con cierta regularidad en distintas partes de la Nueva España, como lo muestran las cuentas que rinde el alcalde mayor de Atlixco en respuesta a la orden girada a todos los alcaldes mayores para que busquen semilla de cáñamo por toda Nueva España:

"He practicado las correspondientes diligencias para su averiguación y en su consecuencia me dicen que es cierto, que desde el Siglo pasado una Familia nombrada de los Hernández, originaria de esta villa consiguió licencia de ese Superior Gobierno para sembrar y beneficiar la semilla. Y que en efecto sembraron algunos pedacillos de tierra, o tarpanas en las orillas de un Arroyo que pasa inmediato, en las cuales se daba el Cáñamo muy abundante, y frondoso y de él hacían cordeles para Lámparas, Tirantes para coches, cinchas y otros encargos de los mismos cordeles que les pedían hasta de esa Ciudad. Haviendo fallecido el último de La Familia, que fue Dn. Juan Joseph Hernández abrá tiempo de 16 años, feneció también la siembra y beneficio, sin que se hubiere extendido la sédula para aquel Privilegio Exclusivo que tenía, a excepción de algunas Matas que conservan los Yndios en algunos Pueblos de esta Jurisdicción, que siembran en los Solarcitos de sus casas diciendo que les sirve para remedio".⁸

La búsqueda a la que hace referencia el anterior párrafo obedeció a un importante proyecto económico de los Borbones, que vieron en el cáñamo una importante industria que podía florecer en los territorios de la Nueva España.

Cuando en España los Borbones accedieron al poder, realizaron una serie de reformas, sobre todo económicas, con las que pretendieron remediar la caótica situación en la que se encontraba esa nación y que tenía que ver

con políticas económicas erróneas que impidieron que España estuviera a la altura de potencias como Francia o Inglaterra.

Entre otras manifestaciones de esta nueva política destaca el fomento al cultivo de lino y cáñamo en Nueva España, que se convirtió en una campaña persistente en el ramo de la agricultura.

La idea colonialista prevaleciente dictaba que fuera de la metrópoli no debían estimularse las manufacturas, pero sí la producción de toda materia prima que se requiriera en España, que a la sazón obtenía de otras naciones -como Rusia, por entonces gran potencia cañamera- las lonas y lonetas necesarias para el velamen naviero, lo que significaba una fuerte demanda en todos los ramos de la vida cotidiana, una demanda difícil de cubrir para la producción española, ya que, como menciona Serrera:

"...desde los últimos años del siglo XVII hasta el final del reinado de Carlos III, la población española casi se había duplicado y las cosechas se habían mantenido e incluso, en algunos casos, disminuido" (por lo que) "...se tenían que importar anualmente grandes cantidades de lino y cáñamo, tanto en bruto como manufacturados, para poder cubrir las necesidades de consumo de sus habitantes"⁹

Este déficit español en los cultivos de lino y cáñamo se recrudeció a partir de la segunda mitad del siglo XVII, "a raíz de la abierta pugna oceánica frente al poderío británico, que incrementó la demanda de ambas especies para surtir los arsenales reales con jarcias, lonas, velas y cordaje".¹⁰ Misma carencia presentaban los empresarios que participaban en el desarrollo de las rutas comerciales a través del Atlántico, aunque en este caso la demanda provenía de la iniciativa privada.

Estos factores fueron los que propiciaron el proyecto de implantación de los cultivos de lino y cáñamo en Nueva España durante el último cuarto del siglo XVIII, lo que a su vez generó el envío de múltiples reales cédulas que solicitaban al virrey, intendentes y gobernadores que estimularan estas siembras con todos los recursos a su alcance.

La Corona manifestó tanto interés en esta empresa que llegó a enviar un grupo de labradores españoles para que difundieran las técnicas de cultivo, incluso modificó su línea política al otorgar un permiso para que se instalara en el virreinato una Real Fábrica de Lonas y Lonetas.¹¹

Con la idea de facilitar todavía más estos cultivos, se ordenó el reparto de tierras ociosas, fueran privadas o propiedad de la Corona –conocidas como realengas–, entre los indígenas, lo cual se estipuló en los artículos 61-62 de la Real Ordenanza de Intendentes.

Al parecer es el único momento en todo el tiempo que duró el dominio español en el que una disposición real amenazara a los propietarios de tierras, que "podían ser confiscadas y repartidas entre los indios por causa de utilidad pública".¹²

A pesar de que las leyes españolas continuaron vigentes una vez consumada la Independencia, el uso textil del cáñamo desaparece de toda legislación y de la vida industrial del país, de tal manera que después de la independencia no figura ya como una materia susceptible de ser tomada en cuenta en el ramo agrícola y ya no digamos en el industrial.¹³

El cáñamo en el México contemporáneo

La presencia de producto de cáñamo en la sociedad mexicana durante el siglo XX fue una constante en diversas ramas de la industria, si bien fue desapareciendo paulatinamente, debido en buena medida a la intensificación de las medidas restrictivas instrumentadas contra la planta de la cannabis.

A pesar de ello, no son pocos los cordajes e hilados de cáñamo que siguen comercializándose de manera legal en el país, mientras que en los últimos años han comenzado a popularizarse los productos cosméticos y diversos textiles fabricados con esta planta, tendencia que sigue en aumento en diversos sectores de nuestra sociedad.

La imposibilidad legal actual de producir cáñamo y procesar sus productos, en consecuencia, se convierte en una creciente necesidad para el país. En el caso de México, permitir y regular cultivo del cáñamo legal

representaría una excelente opción de desarrollo para miles de productores rurales;¹⁴ al tiempo que abriría la posibilidad de desarrollar nuevas industrias en nuestro propio país, ya sean papeleras, textiles, alimenticias, médicas, cosméticas o de los más distintos materiales de construcción, entre otras posibles.

La industria de cáñamo en el mundo

La industria del cáñamo ha comenzado a convertirse, desde hace ya unos años, en una realidad en los países desarrollados, mientras que continúa su expansión en los que tradicionalmente lo han cultivado, como sucede con China, el mayor productor mundial.

La producción anual mundial de cáñamo con fines textiles alcanzó en 2006, por ejemplo, las 70,000 toneladas, mientras que la producción europea, con los mismos fines, fue de 25,000 toneladas en ese año.¹⁵

A la fecha, alrededor de treinta países del mundo cuentan con industrias legales del cáñamo. Francia, Alemania y Gran Bretaña son los principales productores de Europa; China, Japón y Corea los de Asia; mientras que Canadá es el principal productor norteamericano y Chile el único latinoamericano. Por parte, desde 2001 los Estados Unidos comienzan estudiar la posibilidad de otorgar las licencias correspondientes en distintos Estados, toda vez que diversos estudios de viabilidad han demostrado que representa uno de los mejores rendimientos netos en términos de dólares por superficie cultivada. Por el momento, sin embargo, los productores asiáticos representan el 75% de la producción mundial, Francia produce un 10% de ella, Chile casi un 6%, y el resto se distribuye en el resto de las naciones que lo cultivan.¹⁶ En cuanto a la composición de la demanda actual, vale la pena mencionar que la Unión Europea es la entidad económica que más cáñamo compra en los mercados internacionales, ya que consume el 70% de la producción mundial.¹⁷

Si bien la demanda mundial de cáñamo disminuyó notoriamente en la segunda mitad del siglo XX por causa directa de la prohibición internacional de la marihuana, así como por la consiguiente falta de incentivos para desarrollo de recursos tecnológicos para cultivarlo; es un hecho que el comercio internacional del cáñamo ha comenzado a crecer significativamente en los últimos años, gracias principalmente al repunte en la demanda de industrias y productos medioambientalmente sustentables impulsado por el Protocolo de Kyoto.

En efecto. Uno de las ventajas más significativas del cáñamo, especialmente importante en la actualidad, es el impacto positivo que tiene su cultivo en el medio ambiente. Esto es así porque el cáñamo mejora el rendimiento de los suelos en los que crece y devuelve a ellos alrededor del 40% de los minerales que utiliza en su desarrollo. Producirlo requiere de cantidades moderadas de fertilizantes, sus necesidades de consumo energético se consideran muy reducidas, evita el empleo de herbicidas y sus residuos son fácilmente desechables.¹⁸

Gracias a estas características, la industria mundial del cáñamo comienza a observar un sensible repunte a nivel internacional, especialmente en la producción de fibras para las industrias automotriz, de materiales para la construcción y de textiles biodegradables. Su potencial ecológico, en resumen, ha comenzado nuevamente a ser un motor para la innovación y el desarrollo tecnológico.

La cantidad de productos de consumo final e intermedio que ofrece el cáñamo son prácticamente ilimitados. En el Anexo 2 de la presente iniciativa se hace una relación más completa de ellos, por lo que en este apartado nos limitaremos a enumerar algunas de sus aplicaciones actuales más conocidas.

El papel hecho a base de cáñamo es de la más alta calidad conocida. Su durabilidad es legendaria, ya que los escritos chinos más antiguos están impresos en ese papel, e incluso el acta original de independencia de los Estados Unidos también es de papel de cáñamo. Este papel es reciclable hasta en siete ocasiones y tiene un rendimiento de 4:1 en relación al producido a base de árboles. Si a ello sumamos que los tiempos de cultivo y cosecha son mucho más cortos que los del papel de árbol, no es muy aventurado concluir que la producción de este tipo de papel tendría un impacto medioambiental altamente positivo para el país.

En términos químico-industriales, del cáñamo también se obtienen toda clase de plásticos, detergentes y jabones, quitamanchas, barnices, resinas y pinturas. Los conglomerados hechos a base de esta planta son dos veces más resistentes que la madera, mientras que su resistencia a la humedad y otras condiciones climatológicas extremas es ampliamente reconocida y valorada por distintos mercados internacionales.

En el área de la cosmetología, el cáñamo ha desarrollado una variedad extraordinariamente amplia de productos, entre los que se cuentan cremas, aceites, perfumes, jabones, champúes, esencias y un largo etcétera. Muchos de estos productos, importados, pueden ser adquiridos legalmente en distintos establecimientos del país.

En cuanto a su potencial alimenticio, la semilla de cáñamo es la fuente nutricional más importante de la planta. Esta semilla es un aquenio, es decir, una especie de nuez cubierta de duro caparazón, y se utiliza como alimento humano y animal.

En términos nutricionales, estas semillas contienen aproximadamente un 25% de proteína, 30% carbohidratos, 15% de fibra insoluble, caroteno, fósforo, potasio, magnesio, azufre, calcio, hierro y zinc, así como las vitaminas E, C, B1, B2, B3, B6. Es una de las mejores fuentes de ácidos grasos esenciales, con un perfecto ratio de 3:1 de Omega-3 ácido linolénico, y omega-6 linoleico, ácido, lo que significa un excelente producto para fortalecer el sistema inmunológico. También es una buena fuente de ácido gamma linoleico (GLA) y de las semillas enteras se obtiene una gran cantidad de productos alimenticios para consumo humano, entre ellos leche, queso, helado, cerveza, harinas y sustitutos cárnicos. Adicionalmente, son un excelente forraje para toda clase de aves.

Asimismo, la semilla de cáñamo contiene un 30% de composición oleica y es uno de los más bajos en grasas saturadas, lo que implica importantes ventajas para problemas de salud relacionados con el colesterol y el sistema cardiovascular. Entre los alimentos elaborados con aceite de semilla de cáñamo se cuentan salsas, mantequilla y distintos condimentos, entre otros cientos de productos posibles.

En relación a otro tipo de fines industriales, uno de los más valiosos elementos de la planta de cáñamo es la fibra, comúnmente denominado "bastas". Entre las características de las fibras de cáñamo se cuentan una superior resistencia y durabilidad, incluso en ambientes de alta humedad, atributo que hizo del cáñamo, durante siglos, un elemento indispensable para la industria del transporte marítimo.

En términos textiles, el cáñamo es muy similar al lino, pero al contrario del algodón, cuyas fibras son propensas a un desgaste mucho más rápido y su cultivo es sumamente oneroso para los suelos en los que se realiza, los textiles de cáñamo presentan cualidades que permiten que la ropa fabricada con éste sea fresca en verano y caliente en invierno, son hipoalergénicos, por lo que resultan de inapreciable valor para numerosos padecimientos dermatológicos, y además su cultivo es medioambientalmente sustentable, característica que no posee el algodón.

Por su parte, las fibras cortas de la planta, también conocidas como "remolque" o cáñamo secundario, son utilizadas para fabricar textiles no tejidos, esteras, papel, calafateo, materiales de construcción y enseres domésticos; mientras que las agramizas, que se encuentran en el centro del tallo de la planta son empleadas para la fabricación de papel, envases y materiales de construcción, así como distintos compuestos de plástico.

En resumen, podemos decir que los usos actuales y potenciales del cáñamo industrial representan una oportunidad innegable y sumamente atractiva para el desarrollo económico del país. Aprovechar los evidentes beneficios de la planta debe ser, en consecuencia, un objetivo de desarrollo económico para México.

Fundamento jurídico

La prohibición de sembrar, cultivar, cosechar, elaborar, preparar, acondicionar, adquirir, poseer, comerciar, transportar en cualquier forma, suministrar, emplear, usar, consumir y, en general, todo acto relacionado con la planta de la cannabis, no tiene razón de ser en nuestro régimen jurídico. Se trata de una sobre-regulación por la que el legislador, al omitir distinguir entre la sustancia y la planta que la produce, entre dos finalidades de uso de la misma planta, ha proscrito un tipo de uso específico –el industrial– que nada tiene que ver con los usos que busca desalentar –el consumo como estupefaciente.

Antes que nada, es preciso dejar en claro que los tratados internacionales distinguen con toda nitidez entre la cannabis y el cáñamo. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes define a la cannabis en forma por

demás precisa y excluyen: su artículo 1, apartado 1, inciso b) la Convención de 1961 define a la cannabis de la siguiente forma:

"b) Por "cannabis" se entiende las sumidades, floridas o con fruto, de la planta cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera se el nombre con que se las designe."

Como se puede apreciar con claridad, la Convención define a la cannabis mediante la especificación de aquellas partes de la planta que contienen concentraciones importantes de tetrahidrocannabinol. En efecto, la Convención considera sólo a los ápices o puntas de la planta ("las sumidades") y sólo cuando estas están "floridas o con fruto", siempre que la resina no les haya sido extraída. En otras palabras, se precisa qué parte de la planta se considera estupefaciente mediante la precisión de tres elementos:

- El estupefaciente se encuentra sólo en las puntas, ápices o sumidades de la planta.
- El estupefaciente se encuentra sólo en las puntas, ápices o sumidades que se encuentran en floración o con fruto.
- El estupefaciente se encuentra sólo en las puntas, ápices o sumidades que se encuentran en floración o con fruto y cuya resina no haya sido extraída.

De la definición citada y analizada queda en claro que lo que la Convención busca regular como estupefaciente es el tetrahidrocannabinol que se encuentra en la resina de la cannabis. En consecuencia, la Convención regula a la resina que contiene al tetrahidrocannabinol y a las partes específicas de la planta que contienen la resina. Lo que la Convención no regula como estupefaciente es a las partes de la planta que no contienen la resina (toda la planta salvo las sumidades en floración o con fruto).

Lo anterior queda en evidencia al ver que la Convención define en forma diferenciada a la "cannabis" de "la planta de la cannabis" (lo que aquí ha sido llamado "cáñamo"). En el mismo artículo 1, apartado 1, pero en su inciso c) la Convención define a la "planta de la cannabis":

"c) Por "planta de cannabis" se entiende toda planta del género cannabis."

En otras palabras, la Convención distingue con toda claridad entre el estupefaciente ("cannabis") y la planta de la que puede obtenerse -bajo ciertas circunstancias- dicho estupefaciente ("planta de cannabis"). La Convención –a diferencia de la legislación mexicana hoy vigente– no confunde a la planta con el estupefaciente, sino que los distingue con toda claridad.

Más aún, en la regulación específica que consagra la Convención sobre la fiscalización de la cannabis se establece explícitamente que es el estupefaciente el objeto de regulación de la Convención Única sobre Estupefacientes al señalar en su artículo 28 que el uso de la planta para fines industriales u hortícola no cae dentro del objeto de la propia Convención:

"2. La presente Convención no se aplicará al cultivo de la planta de la cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semilla) u hortícola"

Como se puede apreciar, la planta de la cannabis –o cáñamo como tal– no se encuentra regulada como estupefaciente a nivel internacional, ni tiene porqué estarlo. La confusión que la legislación nacional hace entre la cannabis (estupefaciente) y el cáñamo (planta) no tiene fundamento en los tratados internacionales, ni tampoco tiene razón de ser, como se explica más adelante.

La marihuana ha sido prohibida por considerarse que el tetrahidrocannabinol puede tener efectos negativos sobre la salud. De allí que las conductas relacionadas con la marihuana hayan quedado tipificadas como "delitos contra la salud". El cáñamo, cuando contiene bajas proporciones de tetrahidrocannabinol no puede ser utilizado como estupefaciente y no puede tener efectos negativos sobre la salud. En consecuencia, la tipificación de conductas vinculadas al cáñamo bajo el rubro de "delitos contra la salud" es simplemente absurda. ¿En qué

afecta a la salud que se produzcan cremas, textiles o papel a partir del cáñamo? ¿O que se siembre cáñamo, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol es menor al mínimo necesario para tener los efectos de un estupefaciente? Lo cierto es que no hay respuesta razonable a esta pregunta.

La proscripción del cáñamo es el resultado de una omisión del legislador que no supo distinguir entre el cáñamo, por una parte, como planta con características explotables económicamente, pero inocuo para la salud, y la marihuana por otra, cuyo alto contenido de tetrahidrocannabinol le da propiedades de estupefaciente.

Afortunadamente, la confusión entre el cáñamo y la cannabis, y la consecuente penalización del primero en aras de proteger la salud, son fácilmente remediabiles. Tal como lo hace la Convención Única de 1961, lo que esta iniciativa propone es distinguir al estupefaciente "cannabis" de la planta "cáñamo". En consecuencia, se propone adicionar un artículo (el 234 bis) a la Ley General de Salud que reproduzca la diferenciación entre cáñamo y cannabis que existe en el derecho internacional. Asimismo, se modifican los artículos 237 de la Ley General de Salud y 198 del Código Penal Federal para señalar, explícitamente, que la tipificación de conductas en los delitos contra la salud no involucran conductas relacionadas con el cáñamo, por no ser éste un estupefaciente que afecte en forma alguna la salud.

La diferencia entre la distinción propuesta en esta iniciativa y la consagrada en la Convención Única de 1961 es simplemente una actualización de los criterios para distinguir entre la planta y el estupefaciente. Mientras que la Convención de 1961 adopta un criterio cuya verificación es en ocasiones poco precisa -identifica partes de la planta que usualmente contienen el estupefaciente en ciertas condiciones- el criterio de distinción aquí propuesto (mediante la identificación del porcentaje de tetrahidrocannabinol contenido en la planta) es mucho más preciso.

Al no distinguir entre marihuana y cáñamo, el legislador ha privado a los ciudadanos mexicanos de la posibilidad de explotar económicamente un recurso natural que, como ha quedado plenamente demostrado en la presente iniciativa, tiene un enorme potencial. Ello, sin que la medida proteja a la salud en forma alguna pues, como lo reconoce la Convención Única sobre Estupefacientes, el cáñamo - "planta de la cannabis" en la terminología del tratado - no tiene repercusión alguna sobre la salud. El resultado es la paradoja actual en la que los mexicanos estamos imposibilitados de utilizar el cáñamo para la elaboración de productos de enorme utilidad y valor comercial, mientras que sí podemos importar esos mismos productos, siempre y cuando hayan sido fabricados en el extranjero a partir de cáñamo cultivado por nuestros socios comerciales.

La penalización del cultivo y uso del cáñamo, lejos de proteger a la salud, confirma que nuestra regulación de la cannabis es sumamente deficiente, redactada más a partir de la ignorancia que de una política integral, informada y concienzuda hacia las drogas. Remediar dicha penalización, abriendo las puertas a la explotación comercial, industrial y agrícola del cáñamo es un rubro central en la transformación de nuestras políticas hacia las drogas. Se trata de un primer paso hacia una regulación que refleje los peligros y potenciales reales de la planta de la cannabis. Si nuestra legislación continúa ignorando hechos tan importantes como la diferencia entre cannabis y cáñamo, seguirá siendo una legislación difícil de legitimar y, en consecuencia, aun más difícil de aplicar. Por el contrario, al transformar nuestra legislación para que resulte acorde con la realidad y refleje potencialidades y peligros reales de la cannabis y el cáñamo - y no solo los peligros imaginados- entonces la ciudadanía reconocerá en su legislación la racionalidad y sensatez que legitima a los ordenamientos normativos.

Por todo lo anterior, se propone el siguiente

Decreto

Primero. Se adiciona el artículo 234 Bis y se reforma el artículo 237 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

"Artículo 234 Bis. Para efectos de este capítulo no se considerará estupefaciente a la planta cannabis sativa, índica y americana o marihuana cuando el porcentaje de tetrahidrocannabinol sea menor a 0.3%, en cuyo caso se denominará cáñamo."

Las actividades agrícolas vinculadas a la producción del cáñamo deberán de contar con un certificado oficial de condición sanitaria emitido por la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios que acredite que los procesos de siembra, cultivo y cosecha garanticen que la proporción de tetrahidrocannabinol sea menor a la establecida en el párrafo anterior. La Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios esta facultada para ejercer el control y vigilancia sanitarios sobre la proporción del contenido de tetrahidrocannabinol en el cáñamo.

"Artículo 237. (...)

La prohibición que se establece en el párrafo anterior no aplica respecto del cáñamo.

(...)"

Segundo. Se reforma el artículo 198 del Código Penal Federal para quedar como sigue:

"Artículo 198. (...)

(...)

(...)

(...)

Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a la siembra, cultivo o cosecha del cáñamo.

Notas:

1. Virrey Miguel Lagrua Talamanca y Branciforte. Bando del 21 de mayo de 1796. AGN, Gpo. documental Bandos, Vol. 18, exp. 63, Foja 294.
2. De Icaza, Francisco Asís. Conquistadores y pobladores de Nueva España. Diccionario autobiográfico sacado de los textos originales T. II, Madrid, 1923. Inscripción número 781.
3. Zavala, Silvio. El servicio personal de los indios en la Nueva España. T. I. El Colegio de México – El Colegio Nacional, México, 1984, p. 60.
4. Torquemada, F. Juan de. Monarquía Indiana T. III. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, p. 307.
5. García Icazbalceta, Joaquín. Don fray Juan de Zumárraga, primer obispo y arzobispo de México. T. I. (edición de Rafael Aguayo Spencer y Antonio Castro Leal). Porrúa, México, 1947, pp. 318-319.
6. Recopilación de leyes de los reynos de las Indias (Madrid, 1791) T.II Consejo de la Hispanidad, Madrid, 1943, p. 67. (Libro III, Título diez y ocho, del comercio, mantenimientos, y frutos de las Indias)
7. Instrucción del Virrey Juan de Palafox a su sucesor, 1642. En Navarro de Anda. Ramiro (comp.) Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos T. II. Porrúa, México, 1996, pp. 423-424
8. Informe de Juan Francisco del Valle al Virrey Bucareli, Atlixco, 30 de mayo de 1777. Cuaderno No. 7 sobre lino y cáñamo. AGN, gpo. doc. Industria y Comercio, Vol. 12, fojas 87-88
9. Serrera Contreras, Ramón Ma. Lino y cáñamo en Nueva España. Cultivo y manufactura de lino y cáñamo en Nueva España (1777-1800). Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla. Sevilla, 1974, pp. 9–10.
10. Ibid.
11. FLORESCANO, Enrique – GIL SÁNCHEZ, Isabel. "Las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750-1808", en COSÍO VILLEGAS, Daniel (coord.). Historia general de México, T. I. 3ª ed. COLMEX-Harla, México, 1981, p 518.
12. Ibid.
13. KEREMITSIS, Dawn. La industria textil mexicana en el siglo XIX, SEP, México, 1973, passim.
14. En nota periodística aparecida el 9 de agosto de 2008, el Secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván estimaba unos 300,000 productores rurales de drogas en el país, mayoritariamente dedicados al cultivo de marihuana. El Universal, sábado 9 de agosto de 2008.
15. Bancomext / PYAPYME / Consejería Comercial de Bancomext, S.N.C. para el Benelux y los Países Nórdicos. Cultivos industriales de aplicación no alimentaria en la Unión Europea. México 2006.
16. The Latin America Hemp Trading. Escenario mundial de cáñamo industrial y hortícola. Montevideo, Uruguay, 2007.
17. Ibidem
18. Ididem.

Dado en el Palacio Legislativo, el 9 de diciembre de 2008.

Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica)