



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**“ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN MÉXICO: EL
CASO DEL CONSUMO DE LA MARIHUANA”**

T E S I S
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA:
JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ CALDERÓN

Asesora de Tesis
Dra. Guadalupe Leticia García García
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, octubre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Itzel, Omar y Adriana. Los logros en la vida exigen persistencia y perseverancia; el éxito es la conjugación de oportunidad, preparación y capacidad; por último, nada es gratis en la vida, todo lo que hagan para su crecimiento personal y familiar, demanda esfuerzo, sacrificio y dedicación.

Una vez más, predicando con el ejemplo y demostrando con hechos que se puede...

Nunca olviden: la familia es lo más importante. Amor y comprensión por siempre.

Si ustedes cambian, cambia todo. Cambia el mundo.

Los amo.

Mi infinita gratitud para mi amada Universidad Nacional Autónoma de México por darme la generosa oportunidad, y a miles más, de ser mejores mexicanos cada día y encontrar, a través del estudio, un camino de superación y desarrollo.

“Por mi raza (cósmica) hablará el espíritu (universal)”

José Vasconcelos

Manifiesto mi más amplio reconocimiento, afecto y gratitud para mi tutora, por segunda ocasión, de tesis, la Doctora Guadalupe Leticia García García por su amplio conocimiento, paciencia, pero sobre todo por su calidad humana. ¡Gracias Leti!

Agradezco también a los Doctores Bernabé Luna Ramos y Pedro Ugalde Segundo, miembros de mi comité tutor por sus aportaciones para llevar a buen término esta investigación.

“Estoy a favor de legalizar las drogas. Según mi sistema de valores, si la mayoría de la gente quiere matarse a sí mismos, tienen todo el derecho de hacerlo. La mayoría de los problemas que vienen de las drogas son porque éstas son ilegales.”

Milton Friedman

“El negocio de las drogas es el capitalismo. Mientras que existe demanda, existe oferta. Podemos, por supuesto, eliminar la demanda. Todo lo que tenemos que hacer es convencer a los 200 millones de consumidores de drogas para que dejen de comprar droga.”

Ethan Nadelman

“Las sanciones contra la posesión de una droga no deben ser más perjudiciales para un individuo que el uso de la propia droga; y allí dónde lo sean, deben modificarse.”

Jimmy Carter

“En cuanto a la crisis de la droga (en México) habría que pensar en una despenalización, pero no en la legalización, que es diferente.”

Kofi Annan, ex Secretario General de la ONU

CONTENIDO

Introducción	1
---------------------	----------

Capítulo I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL: EL DERECHO HUMANO DE LA DECISIÓN SOBRE EL PROPIO CUERPO

I.1. Los derechos humanos y los derechos fundamentales	4
I.2. El derecho humano sobre el propio cuerpo	5
I.2.1. El control del cuerpo como mecanismo de control social	7
I.2.2. Nuestro derecho a las drogas	9
I.2.3. El cuerpo como propiedad	11
I.2.4. El Estado terapéutico	13
I.3. Marco jurídico conceptual	17
I.3.1. Política	17
I.3.2. Política pública	20
I.3.2.1. Definiciones de política pública	21
I.3.3. Política criminal	22
I.3.3.1. Despenalización	24
I.3.3.2. Legalización	25
I.3.3.3. Adicción, abuso de sustancias o dependencia a las drogas	26
I.3.4. Salud pública como meta de las políticas públicas	36
I.4. Marco conceptual en relación al uso de drogas	37

I.4.1. Farmacología	38
I.4.2. Droga	39
I.4.3. Droga de diseño	39
I.4.4. Droga de inicio	40
I.4.5. Droga ilegal	40
I.4.6. Droga legal	40
I.4.7. Psicotrópico	40
I.4.8. Drogas duras	41
I.4.9. Drogas blandas	41
I.5. Clasificación farmacológica de las sustancias por sus efectos e intensidad	42
I.6. Clasificación de las drogas de acuerdo a sus efectos y repercusiones en el organismo	43

Capítulo II

MARCO LEGAL DE LOS DELITOS EN CONTRA DE LA SALUD EN MATERIA DE NARCÓTICOS EN MÉXICO

II.1. Breve introducción al capítulo	50
II.2. Marco jurídico internacional	52
II.2.1. Convención única sobre estupefacientes de 1961	54
II.2.2. Protocolo de Ginebra 1972	57
II.2.3. Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971	59
II.2.4. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988	61

II.2.5. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo	64
II.3. Marco jurídico nacional que norma los delitos contra la salud en materia de narcóticos	66
II.3.1. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	67
II.3.2. Ley federal contra la delincuencia organizada	69
II.3.3. Ley general de salud	71
II.3.3.1. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo	74
II.4. Código penal federal	91
II.4.1. Delitos contra la salud	92

Capítulo III

LA PROBLEMÁTICA SOCIO-JURIDICA Y LA PROHIBICIÓN DEL COMERCIO DE DROGAS EN MÉXICO Y AMÉRICA

III.1. El consumo de drogas en su faceta histórica	96
III.2. Antecedentes históricos del consumo de drogas en México y Estados Unidos de Norteamérica	97
III.2.1. El uso ceremonial de las drogas en el México prehispánico y la satanización del consumo en la época de la Colonia	98
III.2.2. México, Siglo XIX y XX	101
III.2.3. Libre consumo y comercialización de drogas en Estados Unidos de Norte América en los Siglos XIX y XX	103
III.3. Introducción a la dimensión y problemática de las drogas prohibidas	106
III.4. El mercado de las drogas	115

III.4.1. La oferta	117
III.4.2. La demanda	118
III.4.3. El delito y la violencia de los mercados ilegales	119
III.4.4. Agenda 2016 y los escenarios de riesgos	124
III.4.5. Corrupción	126
III.5. Iniciativa Mérida	127
III.5.1. Antecedentes	128
III.5.2. El 11 de septiembre	132
III.5.3. Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad	136
III.5.3.1. Recursos	138
III.5.3.2 Rubros de la iniciativa	141
III.5.3. Resultados	141
III.6. Organizaciones criminales dedicadas al comercio de drogas	143
III.6.1. Los cárteles más relevantes	143
III.6.2. De los cárteles más relevantes a la expansión criminal	144
III.6.3. Distribución del narcotráfico en todo México	146
III.7. Política criminal en relación a las drogas prohibidas	150
III.7.1. Plan nacional de desarrollo de 2006 a 2012	153
III.7.2. Plan nacional de desarrollo de 2013 a 2018	157
III.7.3. Política criminal: Propuesta de despenalización en México	161
III.7.3.1. Propuesta PRD – PAN	165
III.7.3.2. Propuesta PRD	169

III.7.3.3. Cuadros comparativos del debate en materia de uso de drogas	170
III.7.3.3.1. Ley general de salud	171
III.7.3.3.2. Código penal federal	179
III.7.3.3.3. Código federal de procedimientos penales	179
III.7.3.3.4. Ley de derechos	181
III.7.3.3.5. Ley del impuesto especial sobre productos y servicios	186

Capítulo IV

DESPENALIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL MERCADO DE DROGAS EN AMÉRICA Y EUROPA

IV.1. Breve introducción al capítulo	190
a. Despenalización	
b. No criminalización	
c. Legalización	
IV.2. Reseña del prohibicionismo de Estados Unidos para el mundo	193
IV.3. Estados Unidos y la legalización de la marihuana	195
IV.3.1. Uso medicinal y recreativo de la marihuana en Estados Unidos	196
IV.3.2. Regulación y mercado de la marihuana en Estados Unidos	199
IV.4. Revolución cannábica	201
IV.5. Ejemplos de países y su regulación de las drogas	204
IV.5.1. Portugal	205
IV.5.2. Holanda	208
IV.5.2.1. Características distintivas en la política holandesa sobre drogas	210

IV.5.2.2. El cannabis y su regulación en los coffeshops	212
IV.5.2.3. Holanda endurece ley sobre el consumo de cannabis	213
IV.5.3. Portugal y Holanda: coincidencias en su política con respecto a las drogas y algunos resultados	215
IV.5.4. Uruguay y la legalización de la marihuana	217
IV.6. México, avances en la legislación de la marihuana	219
IV.6.1. Iniciativas legislativas de legalización de la marihuana	219
IV.6.2. Amparo interpuesto para la siembra y uso recreativo de la marihuana	222
IV.6.3. Se aprueba el uso medicinal de la Marihuana en México	229
IV.6. 4. México, el camino por recorrer	231
IV.6.4.1. Prevención primaria	233
IV.6.4.2. Prevención secundaria	234
IV.6.4.3. Prevención terciaria	234
DISCUSIÓN: HACIA EL PLANTEAMIENTO DE UNA PROPUESTA	235
CONCLUSIONES	243
BIBLIOGRAFÍA	245

INTRODUCCIÓN

La presente investigación ha pretendido realizar un análisis de la prohibición del consumo de algunas drogas y el cómo ese tipo de política lejos de lograr un control en el consumo de las mismas ha generado un mayor desorden social, llevando a México a un estado de descomposición social grave, a un momento crítico de inseguridad y a una serie de daños colaterales tan graves como la corrupción en todos niveles sociales y de gobierno.

En el capítulo primero denominado marco teórico conceptual: el derecho humano sobre el propio cuerpo, se realiza un análisis sobre los derechos humanos y los derechos fundamentales y el cómo estos se han visto vulnerados por medio de una política prohibicionista y proteccionista. Al analizar el contexto del cuerpo se encuentra una serie de acciones tendientes al control del mismo, el cuerpo parece dejar de pertenecer al que lo posee, para que lo controle el Estado bajo el argumento de que la prohibición es la única manera de cuidar a la humanidad, cuidarla de sí misma.

En el capítulo dos se realiza un análisis del marco legal de los delitos contra la salud en materia de narcóticos en México, en este capítulo se puede observar cómo el bien jurídico tutelado más importante es la vida y con ella la salud de ésta, y en torno a este bien giran una serie de leyes y artículos en los que se busca proteger de manera integral a la población por medio de una serie de consignas y castigos que lo único que han provocado es una población carcelaria desproporcionada, que está ahí pagando en años de su vida delitos menores en contra de la salud, aunque sea la propia. Se hace un recorrido en la historia de la prohibición en México tras la firma de una serie de convenios y tratados internacionales que se encuentran muy lejos de la realidad del país. Se concluye con la exposición del marco legal nacional, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por las leyes contra de la Delincuencia Organizada, la Ley General de Salud y el Código Penal Federal.

En el tercer capítulo denominado, la problemática socio-jurídica y la prohibición del comercio de drogas en México y América, se realiza una exposición de los resultados de la política prohibicionista con respecto a las drogas durante los últimos años en México y como ese tipo de política no ha erradicado el consumo, producción y venta. Los resultados han sido un incremento significativo de la violencia y la diversificación de los delitos. Se revisan los eventos relevantes históricos de América que han devenido en la prohibición y en una política fallida interna.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo de esta tesis se realiza una descripción y análisis de la despenalización y regulación del mercado de drogas en América y Europa. En este capítulo resaltan la despenalización del consumo, siembra y venta del cannabis en varios Estados del país vecino, Estados Unidos de Norteamérica; no sólo en su uso medicinal sino también en el uso recreativo. Se expone la exitosa política de legalización y regulación del consumo de marihuana en Uruguay y finalmente dos ejemplos emblemáticos de la regulación de varias drogas en la vieja Europa: Holanda y Portugal; de estos dos últimos se resaltan los resultados tras años de regulación.

Para lograr lo anterior esta investigación se basó en la siguiente hipótesis, misma que después de realizar este trabajo de investigación, fue confirmada.

Hipótesis:

“La política criminal actual orientada al control del comercio de drogas ilegales, en especial la marihuana por medio de la prohibición, es una política generadora de mayor criminalidad, violencia y aumento de la demanda de drogas”.

El objetivo general del trabajo se desarrolló sobre la premisa de realizar un análisis del consumo y prohibición de las drogas, en especial de la marihuana, y sus repercusiones sociales, por medio de una revisión histórica del consumo de las mismas, utilizando el método inductivo, deductivo, jurídico, histórico y estadístico.

La justificación de este trabajo fue con base en que la respuesta estatal en materia de política criminal actual, orientada al control del trasiego de drogas ilegales, especialmente la marihuana y con ello las conductas delictivas relacionadas, genera un ambiente criminógeno y no soluciona la problemática de control del delito derivada de los mismos, por el contrario, lo aumenta exponencialmente. Esto hace necesario realizar investigaciones académicas orientadas al análisis del estado del arte y proponer alternativas viables que coadyuven a reorientar esfuerzos y generar directrices de acción para la solución de este problema social actual, mismo que genera un gran impacto criminal y altos costos sociales, políticos y económicos, para el país en particular y el continente americano en general.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL: EL DERECHO HUMANO DE LA DECISIÓN SOBRE EL PROPIO CUERPO

*“La razón se compone de verdades que hay que decir y verdades
que hay que callar”*

Conde de Rivarol (1753-1801) Escritor francés

I.1. Los derechos humanos y los derechos fundamentales

Los derechos humanos y los derechos fundamentales a pesar de las diferencias que los separan, buscan sin duda en común el bien estar de los ciudadanos y humanos.

La raíz de los derechos fundamentales se dio en Francia a finales del siglo XVIII con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Los derechos fundamentales se encuentran plasmados en las constituciones de los Estados, debido a la magnitud e importancia que los caracteriza. Se les denomina así (fundamentales) por la relevancia de los derechos que agrupa el concepto: aquellos derechos que se consideran vitales para el desarrollo individual y social de las personas, con independencia de factores como condición social, religión, preferencia sexual o nacionalidad. Generalmente los derechos fundamentales son derechos humanos reconocidos por el Estado o los Estados en cuestión, es decir, son derechos humanos positivados.¹

¹Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales: concepto y garantías*, 1999, Fecha de consulta, febrero de 2017, disponible en, http://www.liceoupg.edu.mx/cndh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_2.pdf

En específico los derechos humanos se comprenden como las libertades, facultades o instituciones relativas a bienes primarias o básicas que tiene toda persona física, por el simple hecho de ser, eso una persona; y comprende por supuesto a todo ser humano independientemente del país en el que viva.

Por su parte los derechos fundamentales, deben ser entendidos como los derechos que cada país otorga a sus ciudadanos, por medio de las leyes que gozan de la protección jurídica ante los jueces y tribunales del país.

Todos los derechos y libertades fundamentales protegen manifestaciones o necesidades concretas de la personalidad humana. Por tanto, todos los derechos y libertades como unidad y conjunto indivisible e interdependiente resultan indispensables para el pleno desarrollo y realización de las personas².

I.2. El derecho humano sobre el propio cuerpo

El cuerpo, ¿de quién es?, ¿a quién pertenece?, de manera muy sencilla se puede decir que pertenece a quien lo posee, es decir a quien es el dueño del cuerpo. Pero ser dueños del cuerpo a lo largo de la historia de la humanidad no ha sido sencillo. Pues el cuerpo ha estado y está sujeto a diferentes disposiciones jurídicas, políticas y también religiosas.

En el Derecho actual a nivel mundial, puede considerarse plenamente asentada la idea según la cual, en el ámbito de los derechos de la personalidad, no rigen las reglas generales de capacidad de obrar. Dado que el núcleo básico de estos derechos es la libertad y la dignidad de la persona, y su ejercicio contribuye al libre desarrollo de la personalidad. Debe permitirse a todo individuo tomar sus propias decisiones en este campo, siempre que tenga el suficiente discernimiento para comprender el acto que realiza. Para el eficaz ejercicio de los derechos de la personalidad basta pues, que el titular de los mismos tenga lo que se ha

² Instituto de Estudios Legislativos, *Libre desarrollo de la personalidad en el ámbito de los derechos humanos*, México, 2015, p. 2

denominado «capacidad natural», que puede ser definida como la capacidad de entendimiento y de juicio necesarias para comprender el alcance y consecuencias del acto de que se trate y adoptar una decisión responsable³.

Con evidentes resonancias del modelo iusnaturalista, la Declaración universal de la ONU proclama de manera solemne que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, es decir que todos llegan al mundo con el derecho a un respeto mínimo de su libertad y personalidad⁴.

Enunciar que el individuo tiene derechos inherentes a su calidad de persona humana y que el ejercicio de estos derechos asegura desarrollar su personalidad, implica prerrogativas y poderes de acción que el individuo va a sostener frente al poder público⁵.

Es así como de este reconocimiento internacional, se acepta por primera vez como tal, un derecho humano al libre desarrollo la personalidad. Derecho que implica la protección general de la persona humana y por tanto implica, a priori, la satisfacción de un conjunto de derechos, libertades y garantías necesarias e indispensables a la misma calidad de ser humano.

Luego entonces, todo ser humano tiene el derecho a decidir sobre la salud de su cuerpo, sobre su vida sexual, sobre los cambios o adecuaciones que se le desea hacer, de manera particular cuidar o tratar⁶.

³ *idem*

⁴ *idem*

⁵ Obra colectiva, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Veinte años de evolución de los Derechos Humanos*, México, UNAM, 1974. Pág. 48

⁶ Amnistía Internacional, *Mi cuerpo mis derechos: hasta que las mujeres y niñas puedan tomar decisiones reproductivas*, 2017, Fechas de consulta: Febrero de 2017, disponible en <https://www.amnesty.org/es/get-involved/my-body-my-rights/>

Sin embargo; en pleno siglo XXI, a pesar de los avances en materia de derechos humanos, el Estado sigue dictando la manera correcta o más apropiada de tratar al cuerpo, a nuestro cuerpo.

Con la prohibición y penalización del uso, de las sustancias denominadas drogas prohibidas, en este caso, de la marihuana, se está limitando en nuestro país, la decisión de los ciudadanos a usar su cuerpo como más les convenga y a limitarlo en su propia búsqueda de placer o incluso, del conocimiento de sí mismo.

El control del cuerpo tiene un pasado por supuesto, pero en definitiva tiene una actualidad, un ejemplo claro son las mujeres han tenido que pasar por una serie de situaciones alarmantes, en las que no tienen derecho sobre sus cuerpos para tomar decisiones sobre el uso de anticonceptivos o el recurrir a una interrupción embarazo, cuando dicha situación les es indeseada por las circunstancias que fuesen, señala Amnistía Internacional, que el cuerpo está normado, por normas sociales controladas por nuestros gobiernos, nuestras comunidades, incluso nuestras familias⁷.

Es así que en teoría cada persona tiene derecho a decidir sobre su cuerpo, sin embargo; la realidad parece indicar otra cosa, especialmente en cuanto a consumo de la marihuana se refiere.

1.2.1. El control del cuerpo como mecanismo del control social

El cuerpo históricamente ha sido concebido como un asiento de necesidades, de procesos fisiológicos y químicos. Pero pensar únicamente en el cuerpo como algo biológico supone concebirlo como algo mecánico o como un objeto, por lo que se podría pensar que el cuerpo entonces es algo en lo que se puede intervenir y modificar a placer, hacer de él lo que se plazca.

⁷ *idem*

Pero el cuerpo no sólo es nuestra más íntima propiedad, también tiene un carácter político, sus hábitos, gestos y conductas son construidos social e históricamente “*El cuerpo: superficie de inscripción de los sucesos*”⁸.

La construcción dialéctico cultural de los cuerpos van de la mano de las prácticas sociales y de la mano del saber, ese saber no corresponde con una ciencia probada y verificada sino más bien con aquel que tiene que ver con la combinación de enunciados y visibilidades específicos de cada formación histórica “*Sólo existen prácticas o posibilidades, constitutivas del saber: prácticas discursivas de enunciados, practicas no discursivas de visibilidades*”⁹ El carácter social del conocimiento y las verdades que derivan de él, se piensan entonces como construidas, pero al estar imbuidas en relaciones de fuerzas tienen efectos de verdad, que a las vez son efectos de poder, de control.

Las verdades se materializan en ¿quiénes? o en ¿qué? Se materializan sobre los cuerpos, en los cuales se permiten intervenciones, lo cual facilita su regulación y control.

Las políticas jurídico penales luego entonces, tienen serios matices de verdades que no lo son, las cuales van acompañadas de técnicas específicas que favorecen el control de los sujetos, permitiendo a los hombres actuar unos sobre otros, conducir su conducta; modificaciones con respecto a sí mismos con fines determinados.

La prohibición del consumo de drogas llamadas ilegales, específicamente de la marihuana, es un claro ejemplo del control del cuerpo, justificado bajo el discurso de protección y cuidado de la salud pública así como de aquella población que no desea consumirlas, y de aquel sujeto que no sabe cuidar de sí mismo y por lo tanto necesita un tutor que lo limite ante “eso” ante la tentación y la habitualidad en el

⁸ Nietzsche, *La genealogía, la historia; en Foucault, Michel, Microfísica del Poder*, Madrid, Ediciones la Piqueta, 1993, p. 15

⁹ Gilles D., *Foucault*, Barcelona, Paidós, 1987, p. 79

consumo de sustancias que lo induzcan a un estado alterado de consciencia que puede ser parte del gozo de su propio cuerpo.

I.2.2. Nuestro derecho a las drogas

Thomas Szasz en su libro *nuestro derecho a las drogas* refiere que desde que los primeros peregrinos llegaron a América y hasta 1914, los americanos tuvieron libertad tanto como obligación, derecho tanto como deber, de cuidar y controlar sus cuerpos, manifestados por un ilimitado acceso legal a la atención médica y a las medicinas de su elección. Durante todos aquellos años el gobierno no controló el mercado de drogas, ni el uso de drogas por parte de las personas¹⁰.

Szasz habla de una pérdida del derecho al propio cuerpo, y lo equipara con la pérdida de la vida, la libertad y su propiedad, al sujeto lo están despojando de su propio cuerpo “Cuando una persona privada quita la vida, la libertad o la propiedad a un individuo llamamos al primero criminal, y al último, víctima. Sin embargo; cuando los agentes del Estado terapéutico¹¹ nos despojan del derecho a decidir sobre nuestros cuerpos, no nos vemos como víctimas ni como criminales, sino como pacientes”¹²

Los impuestos y la prohibición de las drogas son intervenciones coactivas del Estado, y ambos se justifican, según Szasz, sobre fundamentos paternalistas y

¹⁰ Szasz, Thomas, *Nuestro derecho a las drogas*, Barcelona, España, Anagrama, 2001 p. 38

¹¹ Szasz hace referencia a un Estado que denomina terapéutico cuando a través del control de la farmacología, específicamente cuando bajo el argumento del bien jurídico tutelado de la salud pública, se hacen prohibiciones de uso o se criminaliza cierto consumo y por otro lado, se inventan nuevas enfermedades y nuevas curas para las mismas, aunque éstas ocasionen más daño del que debieran curar.

¹² Basta recordar cuál es el estatus del adicto a las drogas: es un enfermo que debe ser sujeto a un tratamiento de desintoxicación y deshabitualidad al consumo de la droga.

sobre el discurso de hacer el bien; y ese hacer el bien lleva a unos pocos a tomar la decisión de ejercer control sobre el cuerpo de la gran mayoría. Se decide lo que se le permite o no consumir, de ahí que hay drogas que se les consideran seguras y se pueden consumir (sin receta) y se retira del alcance de nuestros cuerpos aquellas cuyo uso se considera peligroso para sí mismos (drogas controladas y que se tiene acceso mediante de receta médica y drogas ilícitas).

El discurso sobre la protección o seguridad que brinda el Estado a su población o el estar haciendo el bien, está fuertemente introyectada en la mente de las personas. Así que no se percibe que lo que se está haciendo es un despojo de las propias decisiones, del derecho a consumir las drogas, sino que se observan como pacientes o personas que simplemente están recibiendo protección, cuando en realidad se está violando el derecho que se tiene sobre el propio cuerpo.

Los controles legales sobre las drogas parecen estar gritando al destinatario de la norma que la intención es la protección de su vida y su salud a toda costa, incluso protegiéndolo de sí mismo. Y para dicha protección se necesita del saber de otros, especialmente dice Szasz, de los políticos y médicos. Los primeros crean las leyes para evitar dicho consumo y los segundos se encargan de crear conceptos que estigmatizan al sujeto consumidor “como un enfermo”. Pero además hay otros actores en dicha prohibición, habiendo voluntad política también aparece la opinión pública, los intereses partidistas, los grupos delictivos que lucran generosamente con la prohibición, entre otros.

El saber o supuesto conocimiento está dado por los actores que se refieren en el párrafo anterior (políticos, médicos, medios de comunicación, etc) , el saber está en sus manos de tal forma que han manipulado los supuestos hallazgos científicos en el que las drogas prohibidas son totalmente agresivas con el sujeto que las consume. Este argumento entra en contraposición, con los estudios que en últimas fechas han demostrado que se ha profundizado poco en los efectos reales del consumo de ciertas sustancias prohibidas, como es el caso del THC o tetra hidro cannabinol, sustancia activa de la marihuana.

El Dr. Chris Beyrer académico de la Escuela de Salud Pública Bloomberg, de la Universidad Johns Hopkins, quien participó en la reunión de expertos en el tema, de la prestigiosa revista *The Lancet*, refiere que la meta de prohibir todo uso, posesión, producción y tráfico de drogas ilícitas es la base de muchas de las leyes nacionales norteamericanas pero que esas políticas están basadas en ideas de uso y dependencia de ciertas sustancias que no están fundamentadas científicamente, afirmó: “La guerra contra las drogas ha dañado la salud pública, los derechos humanos y el desarrollo”¹³.

I.2.3. El cuerpo como propiedad.

Los resultados de la poca investigación de los efectos de los drogas prohibidas sobre el cuerpo y de su prohibición a toda costa, llevan a Szasz a considerar al cuerpo como una propiedad de la que somos despojados, el cuerpo es de quien lo posee, para él entonces el dueño del cuerpo puede tomar las decisiones que más le convengan al respecto, pero los que controlan el consumo de drogas han oscurecido dicho concepto haciendo del mismo algo inadecuado o negativo, ahora se habla del derecho humano a la autodeterminación, pero para Szasz ambos conceptos son muy válidos, pero incluso el refiere que el concepto de propiedad es anterior y necesario para que surgiera el concepto de derechos humanos.

El discurso “bondadoso”, “proteccionista” y “garantista de la seguridad” ha traído serias repercusiones justamente en la seguridad de aquellos ciudadanos que quieren hacer uso de su cuerpo como un ente propio y de placer, y sobre aquellos que los criminalizan, y criminalizan también el libre mercado de drogas. Ya muchos han muerto por usar drogas impuras, adulteración de un producto criminalizado, por balas disparadas en el curso de guerras entre bandas, por personas comprometidas

¹³ Brooks, David, *Piden expertos avanzar en la despenalización de narcóticos*, 2016, Fecha de consulta: junio de 2016, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/28/politica/002n1pol>

en el comercio ilegal de drogas y por el sida, debido a la ausencia de un libre mercado de jeringas y agujas exentas de gérmenes, otros tantos han muerto por balas disparadas por las fuerzas del orden, miles se encuentran en cárceles. “Muchos más morirán, seguro, en nombre de esta guerra santa que promete purificar el mundo y convertirlo en un territorio libre de drogas”¹⁴

El placer, otro concepto rescatado por Szasz, el cuerpo ente de dolor y placer, es un buscador incansable del segundo, pero el placer es algo a lo que se le teme y también debe ser controlado, el placer que causan las drogas ha sido equiparado por gente tan importante como Nancy Reagan (Ex primera dama de estados Unidos), William Bennet (Ex Zar de las drogas) y Mario Cuomo (Gobernador de Nueva York), como una tentación demoniaca, como alguien que está lejos de Dios, como un buscador del mal.

Ese es el discurso de personalidades que ocupan importantes puestos y cuyo objetivo principal es eliminar el consumo de drogas, un discurso basado en Dios, un discurso basado en el bien y el mal; obviamente basado en sus propias concepciones y obvios intereses, pero la gran mayoría de la población compra dichos discursos y mira a los Estados Unidos de Norte América como la nación redentora y sanadora de una sociedad enferma, una sociedad estigmatizada por una innumerable cantidad de trastornos psiquiátricos, que busca hacer uso de su cuerpo como instrumento de placer.

El Estado a través del gobierno bajo su discurso proteccionista, doble moralista y de control, bajo el argumento de brindar una falsa seguridad, menciona Szasz, nos quitó nuestro derecho a las drogas, nuestro derecho al placer y nuestro derecho al gozo del propio cuerpo; pero no sólo fue el gobierno y el sistema, sino nosotros mismos, inducidos bajo una nuestro propio miedo.

Szasz refiere los resultados de una encuesta realizado en 1989 cuya pregunta principal fue ¿renunciarías a algunas libertades para frenar el uso de

¹⁴ Szasz, Thomas, *Op. Cit.*, p. 59

drogas? El 67% permitiría a la policía detener automóviles, el 52% permitiría el acceso a casas de sospechosos sin orden judicial aunque se produjeran algunos errores y el 71% derogaría la ley que permite mostrar el uso de drogas ilegales en películas. Para Szasz ese es el nuevo espíritu americano, uno que permite la libre venta de armas y su uso, pero que derogaría la ley que permite el uso de escenas en películas en que se ve el consumo de drogas.

Esta respuesta está basada también en el uso de la palabra, fuente de poder ya que se usa las palabras: vicio y crimen como estuvieran correlacionadas de manera permanente y como si prácticamente fueran sinónimos, pareciera que vicioso es igual a criminal o el criminal siempre es un vicioso.

El vicioso es tan estigmatizado, por buscar su propio gozo, y se le criminaliza por ello es un inadaptado, es el que debe ser curado, para eso está la psiquiatría que prescribirá otras drogas, drogas legales que lo harán funcional y adaptarlo a las necesidades sociales, monopolio sobre el comercio de las drogas.

Así que la prohibición de lo que causa gozo, fue la respuesta ante los viciosos, la prohibición iniciada en Estados Unidos de Norteamérica era el inicio de la prohibición mundial “Redimidos por la prohibición¹⁵”

I.2.4. El Estado terapéutico

Para Szasz, la guerra contra las drogas es una cruzada moral que lleva una máscara médica. Las cruzadas morales previas tuvieron como blancos a personas que se proporcionaban desahogo y placer sexual (campañas contra masturbación y pornografía). La actual cruzada moral tiene como blanco a personas que se proporcionan desahogo y placer farmacéutico (campaña contra las drogas ilícitas y la automedicación).

¹⁵ *ibidem*, p. 86

Así se regresa nuevamente a ese punto de partida donde la naturaleza esencialmente religiosa y redentora de América es lo que está en juego, Estados Unidos, desde la óptica del Estado terapéutico¹⁶, en su ambivalencia histórica enarbola un discurso justificado de salvar al mundo de su enfermedad, sin aceptar que estas políticas impuestas desde dicho país, son en realidad un modelo neo colonizador intrusivo, sobre todo en países estratégicos de América Latina en donde México y Colombia son piedra angular en el control geo político del continente americano. Para esta cruzada Estados Unidos argumenta un falso bienestar y apoyo económico, militar y policial para emprender una cruzada contra el nuevo enemigo de América y el mundo: los traficantes de drogas, las drogas y los chivos expiatorios representados por los adictos, los viciosos, los desviados a quienes no sólo hay que corregir sino salvar y con ello salvar a la especie humana del enemigo letal: las drogas.

Una postura alarmista como ésta hacia determinadas drogas resulta una táctica útil a quien desee utilizar los controles sobre drogas para reforzar el Estado terapéutico. El supuesto peligro de las drogas justifica una persecución, médico – política de vendedores y de consumidores: los primeros en términos de criminalización primaria y persecución legal, y los segundos en términos de criminalización secundaria y forzando tratamientos antidroga¹⁷.

Foucault hablaba de los incorregibles en su libro *Los Anormales*¹⁸, los incorregibles son los desviados que hay que doblegar y corregir a toda costa para

¹⁶ Szasz define al Estado terapéutico como el ente jurídico político sustentado en el dictamen médico científico para determinar que sí y que no consumir en beneficio de la salud individual con repercusión en la salud pública justificando una cruzada contra las sustancias del mal y el control de los cuerpos de los individuos atentando contra su derecho de propiedad al cuerpo mismo.

¹⁷ *ibidem*, p.115

¹⁸ Foucault, Michel, *Los anormales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 78

integrarlos a la sociedad o al sistema, son a los que hay que salvar de sí mismos, hay que encauzarlos para que regresen al buen camino.

El gozo del cuerpo y la propiedad del mismo a lo largo de la historia de la humanidad ha sido un punto de control, si no se controla al cuerpo, sus necesidades, placeres y sufrimientos ¿cómo podría controlarse a los sujetos?

La prohibición en el consumo de drogas, inherente al libre albedrío del sujeto, es otro más de los mecanismos del control del sujeto, del control del cuerpo que no le pertenece, de un cuerpo que debe ser salvado de las decisiones erróneas, de la satisfacción de sus deseos y; desde la perspectiva de los que imponen la prohibición, al decidir el sujeto por el consumo de algún enervante, éste es potencialmente peligroso para el resto del grupo social con independencia a que al estar enviado por su adicción o habitualidad, el Estado tendría que curarlo y reincorporarlo ya curado de su vicio a la vida social.

El ser humano en sociedad, desde esta perspectiva, es visto como un interdicto incapaz de poder decidir sobre sí mismo, sobre su cuerpo y eventualmente responder por las consecuencias de sus actos en un estado alterado de consciencia. Bajo esta lógica política deberíamos cuestionarnos sobre los parámetros elegidos para determinar que sí y que no debe ser permitido para el consumo humano por las consecuencias en la salud individual y pública, empezando por el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, alimentos transgénicos, alimentos ricos en contenido calórico proveniente de azúcares, entre otros. Este argumento nos llevaría a cuestionarnos ¿qué debería hacer el Estado ante el prohibir o permitir consumos diversos por parte de los individuos en sociedad? Al amparo del discurso justificador de por qué unos cuantos que dicen ser los buenos y dueños de la verdad, deben imponer su voluntad y decisiones sobre la libertad de acción y decisión de la mayoría.

Retomando nuevamente a Foucault, se observa que las técnicas de sujeción y de normalización de las que surge el individuo moderno tienen como punto de aplicación primordial de los distintos mecanismos de control al propio cuerpo del

sujeto; girando en torno de la salud, la sexualidad, la herencia biológica o racial, la higiene, los modos de relación y de conducta con el propio cuerpo. Las técnicas de individualización de lo que se vierte y en lo que usa el cuerpo constituyen a los sujetos y los distribuyen en los parámetros sistémicos de lo normal y lo anormal, de la peligrosidad criminal, de la enfermedad y la salud en un control basado en la criminalización de conductas asociadas a decisiones personales como es el consumo de sustancias que alteran la consciencia y también en un control de la salud pública a través de tratamientos médicos que otorgan la cura pero también van socavando la salud del sujeto con altos costos al erario público vía los sistemas de salud.

Sin embargo; el cuerpo y la vida del sujeto, el cuerpo como instanciación del ser humano, se tornan materia política: de esa materia, según Foucault, está hecho el individuo moderno, pero este individuo es también el umbral que amenaza y resiste esos mismos dispositivos de sujeción y control:

“si el individuo coincide con su cuerpo, si el biopoder superpone los mecanismos de control con la inmanencia de lo vivo, ese mismo cuerpo y ese mismo ser viviente se pueden tornar línea de desfiguración, de anomalía y de resistencia contra las producciones normativas de subjetividad y comunidad. El cuerpo, vuelto sede y fundamento del individuo disciplinado, se vuelve dimensión de búsquedas y experimentos incesantes, en los que la transparencia de la persona deja lugar a la opacidad de la carne, del sexo, de la enfermedad, de la potencia”¹⁹

¹⁹ Giorgi, Gabriel y Rodríguez, Fermin (Compiladores) en *Ensayos sobre biopolítica, excesos de vida*, Buenos Aires Argentina, Paidós, 2015, p. 10

1.3. Marco jurídico conceptual

Para efectos de contextualizar la presente investigación, es necesario precisar y definir diversos conceptos relacionados a la misma, como es el caso de los conceptos de política, política pública, política criminal, salud pública, drogas en sentido general y distinguir aquellas que se consumen en un contexto legal y las que el momento histórico que vivimos, a través del control social formal, las ubica como prohibidas.

De acuerdo a los discursos prohibicionistas, el bien jurídico tutelado es la salud pública por los costos que implica la atención de los adictos a través del sistema nacional de salud. Sin embargo; en contra argumentación, quienes están a favor de la legalización, anteponen al derecho a la salud pública, el derecho del libre albedrío y la decisión personal sobre el cuerpo del sujeto y de la asunción de la responsabilidad de consumir o no sustancias que alteran la conciencia, sean lícitas o ilegales.

1.3.1. Política.

Esta investigación se basa en el análisis de la política criminal de control de drogas prohibidas en México, por lo que se hace obligado empezar por desagregar ambos conceptos iniciales: política y criminal. Iniciaremos por desentrañar el concepto de política en un sentido amplio hasta acotarlo al ámbito de nuestro interés.

Si hemos de enfocar nuestro análisis desde la óptica de la política criminal, debemos desentrañar este concepto compuesto por dos vocablos: política y criminal. Empezaremos por desvelar el concepto de política, en *lato sensu*, el vocablo, política es multívoco, es decir, cuenta con diferentes sentidos según el autor analizado, o el momento y ámbito en que se emplea. Generalmente la traducción de *policy* al español se remite a política, siendo esta traducción incorrecta y, por lo tanto, fuente de muchas confusiones.

Distintos autores han considerado a la política desde tres perspectivas lingüísticas. Josep M. Vallés considera 3 perspectivas al término política:

- Política como Estructura: *Polity* como Sistema, orden, institución, regla.
- Política como Proceso: *Politics* como Secuencia de actos, serie de conductas.
- Política como Resultado: *Policy* como Política pública, intervención sobre las relaciones sociales. Está constituida por el conjunto de respuestas que la combinación de proceso y estructura da a cada conflicto.²⁰

André Noël Roth Deubel indica que la política concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas es *polity* en inglés. Así mismo dicho autor identifica a la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder; esto es *politics*.²¹ El término *policy* referido como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. Juan José Sanabria López, considera 2 perspectivas al término política, incluye la *polity* en la *politic*.²²

El término *Policy* provienen del griego *politeia*, y pasa al latín como *politia*, que deriva del alemán. *Politic* que se traduce en español por lo que entendemos por política, o sea, el poder político encarnado en la figura del Estado moderno y su relación con otras fuentes de poder en la sociedad como, por ejemplo, los grupos de interés, los partidos políticos, etc. *policey*, y en el inglés como *policy*. Este término carece de equivalente en el español. En inglés *policy* significa comúnmente curso de acción, proceso de decisión o programa de acción.

²⁰ Vallés, Josep M., *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona España, Ariel, 2002, p. 46.

²¹ Roth Deubel, André Noël, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá Colombia, Aurora, 2006, pp. 25-26.

²² Sanabria López, Juan José (comp.), *Antología de Teoría de la Administración Pública*, México, UNAM- ENEP Acatlán, 1998, p. 13.

Rivera Beiras se refiere a Aristóteles como el punto de partida para el desarrollo teórico de la política a través de su obra homónima en la que desarrolla la naturaleza, funciones y estructura del Estado sobre el arte y formas de gobernar, Aristóteles se refiere al poder como un elemento decisivo en relación con la política, señalando tres formas de ejercer el poder, destacando para los fines del presente trabajo el poder político, el que según él, “es ejercido en interés de quién gobierna y es gobernado, de hecho es el único poder que se ejerce en dos vías pues el poder paterno se ejerce en nombre del hijo y el poder despótico se ejerce en interés del patrón”.²³

*“La «política» traduce una derivación del adjetivo de «polis» (politikós), significante de todo lo referido a la ciudad. En ese sentido, el propio Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la define como «arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. // Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos»”.*²⁴

El término política fue empleado durante largo tiempo para referirse principalmente a obras dedicadas a todo acontecer humano relacionado con el Estado. A partir de la edad moderna el vocablo es redefinido por Jellinek como “Ciencia del Estado” o “Doctrina del Estado” y “Ciencia Política” o “Filosofía Política” con Hegel. Es en ésta época donde al conjunto de actividades propias del Estado (defensa, conquista, mantenimiento, etc.) se les relaciona con el poder político, y paulatinamente se le va considerando a la política como el ejercicio del poder formal.

Norberto Bobbio opina al respecto “ A la esfera política pertenecen actos tales como mandar (o prohibir) algunas cosas con efecto vinculante para todos los

²³ *ibidem*, pp. 15 y 16.

²⁴ Bobbio, Norberto, *Dizionario di politica* (1992; 800), Citado en Rivera Beiras, Iñaki (Coordinador), *Política Criminal y Sistema Penal, viejas y nuevas racionalidades punitivas*, Barcelona España, Anthropos Editorial, 2005 p. 15

miembros de un determinado grupo social, ejercitar un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, legislar con normas válidas erga omnes, extraer y distribuir recursos de un sector a otro de la sociedad, etc.”, partiendo de lo anterior, la política es identificada como quehacer público y una expresión del poder estatal, quedando ligados los tres vocablos: Poder, Política y Estado.²⁵

De los tres aspectos anteriores nos interesa por el momento aquél que se refiere a las acciones que el Estado realiza como parte fundamental de su existencia y que engloba a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esa actividad legitimadora del Estado lleva implícito el ejercicio del poder político, al respecto Max Weber define al poder como “la imposición de la propia voluntad, a la voluntad de otros dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”,²⁶ según Rivera Beiras, ese ejercicio del poder trae como consecuencia una relación de dominación, la que es posible, debido a que el dominante cuenta con los medios necesarios para hacerlo, dominación que se refiere en el caso del poder político, al dominio sobre otros.²⁷

I.3.2. Política Pública

Una vez definido el concepto de política en sentido general es preciso acotar y direccionar el sentido general de política, y definir el concepto de política pública. La política criminal es una política pública emanada de los órganos formales de gobierno del Estado, las políticas públicas, en sentido general, son el conjunto de decisiones emanadas del poder público que se imponen sobre la comunidad, porque derivan de la autoridad y cuentan con alguna legitimidad política y por ello incorporan, en muchos casos, cierta dosis de coerción u obligatoriedad. A nuestro

²⁵ *ibidem*, p. 17.

²⁶ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, España, Fondo de cultura económica, 2002, p.43.

²⁷ Rivera Beiras, Iñaki, Op. Cit. p. 17

parecer una política pública es la decisión gubernamental aplicada a la resolución de un problema o situación específica que se presenta en el Estado, ejemplo tópicos de educación, salud, desarrollo social, seguridad nacional, seguridad pública, control de la criminalidad, entre otros.

I.3.2.1 Definiciones de política pública.

André Noël Roth Deubel define a la política pública como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática²⁸.

Joan Subirats, definió a las políticas públicas como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)²⁹.

²⁸ Roth Deubel, André Noël, Op. Cit. p. 27

²⁹ Subirats, Joan, et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona España, Ariel, 2008, p. 38.

I.3.3. Política criminal

Ahora bien, tras haber señalado brevemente aquello que debe entenderse por política en general, política pública en particular la adjetivada como política criminal que constituye la línea de análisis de la presente investigación.

La política criminal entendida como el conjunto de políticas públicas direccionadas al control de la criminalidad, con mayor énfasis en la política penal del Estado, cobra especial relevancia en esta investigación toda vez que el propio Estado a través de diversos mecanismos genera un proceso simbiótico criminalizante y generador de criminalidad en donde se ha puesto especial atención a las directrices marcadas desde los Estados Unidos y que se ven manifiestas en gran parte de la reforma de gran calado al sistema de justicia penal de junio de 2008 en donde se tropicalizan figuras de derecho penal garantistas, como es el caso de los criterios de oportunidad del Ministerio Público y la justicia restaurativa; pero también se observa con especial atención las políticas penales de excepción en todo lo concerniente al tratamiento jurídico penal de la delincuencia organizada y a los tipos penales que ésta conlleva.

Es necesario tener un marco conceptual referencial de la política criminal en sentido general y posteriormente, de manera específica, de dicha política enfocada al fenómeno criminal denominado narcotráfico en todas las manifestaciones criminales y de la vida social en que se presenta.

Moreno Hernández define a la Política Criminal como:

“En efecto, en términos muy simplistas, la política criminal puede ser entendida como la política que el Estado adopta frente al problema de la delincuencia y tiene como objetivo primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo que realiza previniéndolo o reprimiéndolo por

*medio de una serie de medidas o estrategias que, por ello son consideradas político – criminales”.*³⁰

Luego entonces deja en claro que la política criminal constituye una manifestación de poder del Estado para enfrentar el fenómeno delincencial para lo cual el propio Estado hace uso de la fuerza y del empleo de la violencia legítima para imponer el imperio del poder estatal y del estado de derecho. Más exactamente, se trata – en el terreno político criminal – de gobernar a través de la amenaza permanente y eventual utilización de la coacción física de los individuos.

Franz von Liszt, citado por Moreno Hernández, la definió como “el conjunto sistemático de principios –garantiza por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena–, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución”; es decir, que para que se presente una lucha eficiente contra el fenómeno delictivo, se deben tomar decisiones basadas en estudios científicos (de política criminal), sobre las causas del mismo.³¹

El mismo autor cita a Roxin quien estableció que el objeto principal de la política criminal es determinar cómo debe de actuar el Estado frente a aquellas personas que transgredieron la norma penal y cometieron algún delito y establecer estrategias definitivas de lucha contra el delito, basadas en los conocimientos objetivos del delito en sus formas de manifestación empíricas y jurídicas.³² Es decir, que el trabajo de la política criminal es tratar los problemas delincuenciales sobre la base de conocimientos científicos previamente adquiridos sobre el problema social a enfrentar, habla del trabajo pre-legislativo que le da sostén y sentido social a las leyes penales.

³⁰ Moreno Hernández, Moisés (coordinador), *Orientaciones de la política criminal legislativa*, México, INACIPE, 2005, p. 132.

³¹ *ibidem*, p. 134.

³² *ibidem*, p. 135

La visión que en su comentario nos ofrece el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia Juventino V. Castro y Castro nos da la oportunidad de recordar que la soberanía del Estado mexicano se encuentra depositada en el pueblo y que los poderes del Estado deben de dirigir sus esfuerzos en materia de política criminal para propiciar en la población las condiciones sociales que le aseguren el pleno goce de las garantías consignadas en la Constitución Política del país y por añadidura se deberá de atender primordialmente la prevención de las conductas delictivas a través del desarrollo integral de los mexicanos.

“El orden político (que repercute en el jurídico) que establece la Política Criminal de la Federación o en un estado federado (en cumplimiento estricto de sus jurisdicciones respectivas) es el Poder Legislativo. Por encima de éste se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por encima de ésta el pueblo (artículo 39 constitucional). Una buena política criminal sólo puede persistir y rendir frutos sociales si los tres poderes que integran la voluntad popular se reunifican bajo la identidad y la fuerza social del propio pueblo”.³³

I.3.3.1. Despenalización

Dentro de la política criminal para el control de drogas prohibidas en México se hace referencia a dos conceptos que se prestan a confusión y que es pertinente y obligado establecer la diferencia entre ellos, ya que en ocasiones se emplean como sinónimos.

La despenalización, en el caso de drogas prohibidas por la ley, la entendemos como la no aplicación de un sanción o castigo a ciertas conductas que

³³ *ibidem*, p. 440.

pueden estar relacionadas con alguna actividad ilícita, como es el caso de los tipos penales de delitos contra la salud; sin embargo, en el caso del adicto que tiene en su poder, al momento de ser detenido por una autoridad, drogas prohibidas en gramajes permitidos especificados para consumo personal en la Ley General de Salud, en el capítulo VII de la misma intitulado “Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo” en el artículo 478 en donde se establece el no ejercicio de la acción penal contra el adicto o consumidor de drogas siempre y cuando no exceda el gramaje establecido en el mismo capítulo de la ley pero en el numeral 479, mismos que serán analizados en el 2º capítulo del presente trabajo.

La Organización Mundial de la Salud considera a la despenalización como la revocación de leyes o normas que definen como delictivo un comportamiento, un producto o un estado. El término se emplea en relación con las drogas ilegales y con el delito de embriaguez pública en algunos países. A veces se aplica además a una reducción de la gravedad de un delito o de las penas que conlleva, por ejemplo, cuando se rebaja la sanción por posesión de marihuana, que pasa de ser un delito castigado con la detención y penas de cárcel, a una infracción castigada con una amonestación o una multa.

I.3.3.2. Legalización

La legalización en estricto sentido es el proceso de hacer legal una conducta que previamente ha sido criminalizada y por lo tanto su comisión es constitutiva de delito. En el caso de drogas prohibidas, específicamente estupefacientes; lo que coloquialmente conocemos como narcotráfico, son el conjunto de conductas ilícitas relacionadas al trasiego de las drogas, que incluye la siembra, distribución, comercialización, transportación, posesión, venta y demás conductas relacionadas al comercio ilegal de dichas sustancias.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, legalización es el conjunto de medidas adoptadas para hacer legal una conducta, un producto o una situación que anteriormente constituían un delito.

Para que opere la despenalización, previamente debe existir una conducta tipificada con una penalidad determinada. Tras un análisis y debate, mediante el procedimiento correspondiente, se le elimina la punibilidad.

La legalización parte de la base de que una conducta considerada delictiva tendrá que ser analizada desde distintos aspectos: sociales, económicos de impacto en la salud pública, como es el caso de las drogas prohibidas o de alguna de ellas, para que después de un proceso legislativo se generen los cambios a las legislaciones correspondientes, y dicha conducta adquiera carácter legal.

Normalmente la diferencia entre la despenalización y la legalización, consiste en la revocación completa de cualquier definición como delito, acompañada a menudo por un esfuerzo del gobierno para controlar o influir en el mercado del producto o sobre el comportamiento afectado.

I.3.3.3. Adicción, abuso de sustancias y dependencia a las drogas

Al ser considerada la adicción a las drogas como un problema de salud pública frente al abuso en el consumo de drogas prohibidas así como sus efectos individuales y sociales de los adictos, es importante conocer el concepto de adicción desde el punto de vista de distintas instancias internacionales y nacionales.

Para la Organización Mundial de la Salud la adicción a las drogas o alcohol (addiction, drug or alcohol) es el consumo repetido de una o varias sustancias psicoactivas, hasta el punto de que el consumidor (denominado adicto) se intoxica periódicamente o de forma continua, muestra un deseo compulsivo de consumir la sustancia (o las sustancias) preferida, tiene una enorme dificultad para interrumpir voluntariamente o modificar el consumo de la sustancia y se muestra decidido a obtener sustancias psicoactivas por cualquier medio. Por lo general, hay una tolerancia acusada y un síndrome de abstinencia que ocurre frecuentemente cuando se interrumpe el consumo. La vida del adicto está dominada por el consumo de la sustancia, hasta llegar a excluir prácticamente todas las demás actividades y responsabilidades. El término adicción conlleva también el sentido de que el

consumo de la sustancia tiene un efecto perjudicial para la sociedad y para la persona; referido al consumo de alcohol, es equivalente a alcoholismo. “Adicción” es un término antiguo y de uso variable. Es considerado por muchos expertos como una enfermedad con entidad propia, un trastorno debilitante arraigado en los efectos farmacológicos de la sustancia, que sigue una progresión implacable.

El Consejo Nacional para Prevenir las Adicciones (CONADIC) define a la adicción apoyándose en el concepto de la OMS y la define de la siguiente manera:

La adicción es la dependencia fisiológica y/o psicológica a alguna sustancia psicoactiva legal o ilegal, provocada por el abuso en el consumo, que causa una búsqueda ansiosa de la misma.

También conocida como drogodependencia, fue definida por primera vez por la OMS en 1964, como un estado de intoxicación periódica o crónica producida por el consumo repetido de una droga natural o sintética, cuyas características son:

- Deseo dominante de continuar tomando la droga y obtenerla por cualquier medio.
- Tendencia a incrementar la dosis.
- Dependencia física y generalmente psicológica, con síndrome de abstinencia si se retira la droga.
- Efectos nocivos para el individuo y para la sociedad.

Otra definición de adicción y sus modalidades, es la que se proporciona en el Manual de Diagnóstico y Estadístico de Trastornos Mentales (DSM), que tiene su origen con su primera versión en 1952, en Estados Unidos de Norteamérica, y

que fue realizado de la mano de psicólogos, psiquiatras y médicos pertenecientes a las fuerzas armadas³⁴.

El Manual surge como una necesidad de clasificar las enfermedades mentales de los soldados que regresaban a casa después de participar en las batallas de la segunda guerra mundial.

Fueron los psiquiatras quienes para darle claridad y seriedad al manual constituyeron la Asociación Americana de Psiquiatría, la que hasta la fecha es la responsable de actualizar el manual de acuerdo a las necesidades que surgen en la sociedad³⁵.

A la fecha, el DSM va en su versión V y ha pasado por las siguientes versiones: DSM I (1952), DSM II (1968), DSM III (1980), DSM III R (1987), DM IV (1994), DSM IV R (1998), DSM IV TR (2000) y DSM V (2013)³⁶.

Como se puede observar, las versiones no tienen una continuidad en tiempo, sino más bien, estas versiones surgen de acuerdo a las necesidades de clasificar el surgimiento nuevos trastornos, la variación de los existentes y los cambios estadísticos.

Con el objetivo de observar como el diagnóstico del trastorno mental por adicción cambió de su versión IV a la V se expone a continuación, la descripción de dichas versiones, iniciando con el DSM IV.

³⁴ Del Barrio Victoria, *Raíces y evolución del DSM*, revista de Historia de la Psicología, Número 2-3 (junio-septiembre) 2009, ISSN: 0211-0040 Publicaciones de Universidad de Valencia, España p. 81-90

³⁵ *idem*

³⁶ *idem*

Definición de Dependencia de sustancias

Un patrón mal-adaptativo de uso de sustancias que conlleva un deterioro o malestar clínicamente significativo, expresado por tres (3) ó más de los ítems siguientes; en algún momento de un período continuo de doce (12) meses.

(1) Tolerancia, definida por (a) una necesidad de cantidades marcadamente crecientes de la sustancia para conseguir la intoxicación, o el efecto deseado o, (b) el efecto de las mismas cantidades de sustancia disminuye claramente con su consumo continuado.

(2) Abstinencia, definida como cualquiera de los siguientes ítems (a) el síndrome de abstinencia característico para la sustancia o (b) se toma la misma sustancia (o un muy parecida) para aliviar o evitar los síntomas de abstinencia.

(3) La sustancia se consume en cantidades mayores o durante un período más prolongado de lo que originalmente se pretendía.

(4) Existe un deseo persistente o se realizan esfuerzos infructuosos por controlar o interrumpir el consumo de la sustancia.

(5) Se emplea mucho tiempo en actividades relacionadas con la obtención de la sustancia (p.ej., visitar a varios médicos o desplazarse largas distancias), en el consumo de la sustancia (p.ej., fumar un cigarrillo tras otro) o en la recuperación de sus efectos.

(6) Reducción o abandono de importantes actividades sociales, laborales o recreativas debido al consumo de la sustancia.

³⁷ American Psychiatric Association (APA), *Manual diagnóstico de los trastornos mentales DSM IV*, Barcelona, Masson, 2002, p. 181-197

(7) Se continúa consumiendo la sustancia a pesar de tener conciencia de problemas psicológicos o físicos recidivantes o persistentes que parecen causados o exacerbados por el uso de la sustancia (p.ej., consumo de cocaína a pesar de saber que provoca depresión rebote)

El DSM-IV propone aplicar estos criterios a cada una de las sustancias sospechosas, de modo que cada dependencia específica se codifica con un número distinto;

- Alcohol (F10.2x); Alucinógenos (F16.2x), Anfetamina (F15.2x), Cannabis (F12.2x), Cocaína (F14.2x), etc.

Definición de Abuso de Sustancias

Un patrón mal-adaptativo de consumo de sustancias que conlleva un deterioro o malestar clínicamente significativo, expresado por uno (ó más) de los ítems siguientes durante un período de 12 meses:

- (1) Consumo recurrente de sustancias, que da lugar a incumplimiento de obligaciones en el trabajo, escuela o casa.
- (2) Consumo recurrente de la sustancia en situaciones en las que el hacerlo es físicamente peligroso.
- (3) Problemas legales repetidos relacionados con la sustancia.
- (4) Consumo continuado de la sustancia a pesar de tener problemas sociales continuos o recurrentes, o problemas interpersonales causados o exacerbados por los efectos de la sustancia.
- (5) Los síntomas no han cumplido nunca los criterios para la dependencia de sustancias de esta clase de sustancias.

Al igual que con la dependencia se propone usar los criterios para evaluar cada sustancia que produce abuso. De este modo puede resultar en varios diagnósticos de abuso de sustancias.

- Alcohol (F10.1), alucinógenos (F16.1), anfetamina (F15.1), cannabis (F12.1), cocaína (F14.1), fenciclidina (F19.1), inhalantes (F18.1), etc.

Por su parte, en el DSM V (2013), se observan los siguientes cambios en los criterios diagnósticos, para clarificar dichos criterio se utiliza el ejemplo de la evaluación diagnóstica del cannabis.

DSM V³⁸

Principales cambios:

- Cambio de enfoque categorial a dimensional
- Eliminación de los conceptos de "abuso" y "dependencia" del DSM IV, pasando a incluirse en los trastornos por consumo de sustancias
- El nombre general es: Trastornos relacionado con sustancias y trastornos adictivos
- Diagnóstico se efectúa con 2 o más síntomas de 11, en un período de 12 meses.

³⁸ Asociación Americana de Psiquiatría, *Guía de consulta de los criterios diagnósticos del DSM 5*, Arlington, VA, Asociación Americana de Psiquiatría, 2013, p. 320 - 324

- Se incorpora nivel de severidad en relación al número de criterios diagnósticos:
 - Leve: 2-3 criterios
 - Moderado: 4-5 criterios
 - Severo: 6 o más criterios
 - Se elimina el ítem referido a las consecuencias legales del consumo de sustancias
 - Los trastornos relacionados con sustancias se dividen en dos grupos:
 - los trastornos por consumo de sustancias y los trastornos inducidos por sustancias
 - Los trastornos inducidos por sustancias son: intoxicación, abstinencia y otros trastornos mentales inducidos por una sustancia o medicamento

**CANNABIS, EJEMPLO DE SU EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA COMO UN
TRASTORNO RELACIONADO CON SUSTANCIAS Y TRASTORNOS
ADICTIVOS, DE ACUERDO AL DSM V**

Nombre: Trastorno por consumo de cannabis

Definición: A. Un modelo problemático de consumo de cannabis que provoca un deterioro o malestar clínicamente significativo y que se manifiesta al menos por dos de los hechos siguientes en un plazo de 12 meses:

1. Se consume cannabis con frecuencia en cantidades superiores o durante un tiempo más prolongado del previsto.
2. Existe un deseo persistente o esfuerzos fracasados de abandonar o controlar el consumo de cannabis.
3. Se invierte mucho tiempo en las actividades necesarias para conseguir cannabis, consumirlo o recuperarse de sus efectos.
4. Ansias o un poderoso deseo o necesidad de consumir cannabis.
5. Consumo recurrente de cannabis que lleva al incumplimiento de los deberes fundamentales en el trabajo, la escuela o el hogar.
6. Consumo continuado de cannabis a pesar de sufrir problemas sociales o interpersonales persistentes o recurrentes, provocados o exacerbados por los efectos del mismo.
7. El consumo de cannabis provoca el abandono o la reducción de importantes actividades sociales, profesionales o de ocio.
8. Consumo recurrente de cannabis en situaciones en las que provoca un riesgo físico.
9. Se continúa con el consumo de cannabis a pesar de saber que se sufre un problema físico o psicológico persistente o recurrente probablemente causado o exacerbado por el mismo.
10. Tolerancia, definida por alguno de los signos siguientes:
 - a. Una necesidad de cantidades cada vez mayores de cannabis para conseguir la intoxicación o el efecto deseado.
 - b. Un efecto notablemente reducido tras el consumo continuado de la misma cantidad de cannabis.

11. Abstinencia, manifestada por alguno de los signos siguientes:

- a. Presencia del síndrome de abstinencia característico del cannabis
- b. Se consume cannabis (o alguna sustancia similar) para aliviar o evitar los síntomas de la abstinencia.

Nombre: Intoxicación por cannabis

A. Consumo reciente de cannabis.

B. Comportamiento problemático o cambios psicológicos clínicamente significativos (p. ej. descoordinación motora, euforia, ansiedad, sensación de paso lento del tiempo, alteración del juicio, aislamiento social) que aparecen durante o poco después del consumo de cannabis.

C. Dos (o más) de los signos o síntomas siguientes que aparecen en el plazo de dos horas tras el consumo de cannabis:

- 1. Inyección conjuntival.
- 2. Aumento del apetito.
- 3. Boca seca.
- 4. Taquicardia.

D. Los signos o síntomas no se pueden atribuir a ninguna otra afección médica y no se explican mejor por otro trastorno mental, incluida una intoxicación con otra sustancia.

Especificar si:

Con alteraciones de la percepción: Alucinaciones con una prueba de realidad inalterada, o aparición de ilusiones auditivas, visuales o táctiles, en ausencia de síndrome confesional.

Nombre: Abstinencia de cannabis

A. Cese brusco del consumo de cannabis, que ha sido intenso y prolongado (p. ej. consumo diario o casi diario, durante un periodo de varios meses por lo menos).

B. Aparición de tres (o más) de los signos y síntomas siguientes aproximadamente en el plazo de una semana tras el Criterio A:

1. Irritabilidad, rabia o agresividad.
2. Nerviosismo o ansiedad.
3. Dificultades para dormir (es decir, insomnio, pesadillas).
4. Pérdida de apetito o de peso.
5. Intranquilidad.
6. Estado de ánimo deprimido.
7. Por lo menos uno de los síntomas físicos siguientes que provoca una incomodidad significativa: dolor abdominal, espasmos, y temblores, sudoración, fiebre, escalofríos o cefalea.

C. Los signos o síntomas del Criterio B provocan un malestar clínicamente significativo o deterioro en lo social, laboral u otras áreas importantes del funcionamiento.

D. Los signos o síntomas no se pueden atribuir a ninguna otra afección médica y no se explican mejor por otro trastorno mental, incluidas una intoxicación o abstinencia de otra sustancia.

Para fines prácticos de esta tesis seguiremos utilizando el concepto adicción, postulado por el CONADIC y ya descrito en este mismo apartado.

I.3.4. La salud pública, como meta de las políticas públicas

Otro concepto toral en esta investigación es la salud pública entendida esta como el bien jurídico tutelado en la política criminal plasmada en leyes federales y locales como son la Ley General de Salud, Código Penal Federal, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, entre otras, las cuales en términos generales criminalizan todas la cadena productiva de las sustancias consideradas drogas prohibidas que incluyen desde la siembra, en su caso, hasta la compra, posesión y consumo de las mismas. Es condición *sine quanon* definir qué es lo que el legislador pretende proteger a través de mantener un régimen de ilegalidad y delito de conductas relacionadas al tráfico y consumo de drogas.

La Organización Mundial de la Salud, refiere un concepto de salud y reconoce que corresponde al Estado la función de la promoción de la salud física y mental de los pueblos; y recalca:

“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y de enfermedades. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr, es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, credo, ideología política o condición económica o social.”³⁹

³⁹ Díaz Müller, Luis, *El imperio de la razón*, México, UNAM, 1994, p. 23.

Por otro lado la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), considera como un derecho humano de solidaridad, al considerar que la salud de todos los pueblos es fundamental para lograr paz y seguridad y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

Probablemente, la salud pública es una obligación del Estado en lo que respecta a mantener un sistema que se encargue de garantizar el acceso de los gobernados al libre ejercicio del derecho a la salud. Aquí lo que es cuestionable son las formas y los cómo se protege, restringiendo el derecho individual a decidir sobre el propio cuerpo y por otro lado, en cuanto a las consideraciones tomadas para que el legislador decida que sustancias deben ser consideradas de alto riesgo para la salud personal, y consecuentemente para la salud pública.

I.4. Marco conceptual en relación al uso de drogas

Drogas, son aquellas sustancias cuyo consumo puede producir dependencia, estimulación o depresión del sistema nervioso central, o que dan como resultado un trastorno en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona⁴⁰.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴¹ droga es “toda sustancia que, introducida en un organismo vivo, pueda modificar una o varias de sus funciones”. En 1982, la Organización Mundial de la Salud, intentó delimitar cuáles

⁴⁰ Comisión Nacional contra las adicciones (CONADIC), *El ABC de las drogas*, 2008, fecha de consulta, 14 junio de 2015, disponible en, www.CONADIC.Salud.gob.mx

⁴¹ Caudevilla Galligo, Fernando, *Drogas: conceptos generales, epidemiología y valoración del consumo*, p. 2, consultado 10 de junio de 2014, disponible en, <http://www.comsegovia.com/pdf/cursos/tallerdrogas/Curso%20Drogodependencias/Drogas,%20conceptos%20generales,%20epidemiologia%20y%20valoracion%20del%20consumo.pdf>

eran las sustancias que producían dependencia y declaró como droga “aquella con efectos psicoactivos (capaz de producir cambios en la percepción, el estado de ánimo, la conciencia, y el comportamiento) susceptible de ser auto-administrada”.

I.4.1. Farmacología

La farmacología es en un sentido amplio, es “la ciencia que estudia el origen, composición, propiedades físicas y químicas, mecanismos de acción, efectos biológicos, absorción, destino y excreción, biotransformación, usos clínicos y toxicidad de los fármacos, entendiendo como tales a todas aquellas sustancias químicas capaces de modificar el comportamiento de un sistema biológico, y en su virtud ser útiles para la curación, alivio, prevención o diagnóstico de las enfermedades”⁴² El término drogas visto desde un punto de vista estrictamente científico es principio activo, materia prima. En este sentido dentro de la farmacología y dentro de la medicina la droga es un fármaco, por lo que droga y fármaco pueden utilizarse como sinónimos. Los fármacos son modificadores físicos o bioquímicos que, introducidos en el organismo, previenen, alivian o curan enfermedades.⁴³

⁴² Guerra López, Pedro, *Concepto y evolución histórica de la Farmacología: Desarrollo de los medicamentos para uso humano*. Consultado el 30 de agosto de 2015 disponible en, [www/uam/.es/departamentos/medicina/farmacología/específica/enfermería/Enf_T1 .pdf](http://www.uam/.es/departamentos/medicina/farmacologia/especifica/enfermeria/Enf_T1.pdf).

⁴³ Sánchez Caravaca, María de los Ángeles* *Farmacología*, Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud de la Universidad de Granada. Consultado el 30 de agosto de 2013, disponible en www.ugr.es/.../Templates/.../FARMA%20Tema%201%20IMAGENES

*[Doctora en Farmacia y Profesora de Farmacología en la Universidad de Granada , España](#)

Atendiendo a los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se determina la siguiente clasificación de drogas:

I.4.2. Droga

Término de uso variado. En medicina se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o aumentar la salud física o mental y en farmacología como toda sustancia química que modifica los procesos fisiológicos y bioquímicos de los tejidos o los organismos. De ahí que una droga sea una sustancia que está o pueda estar incluida en la Farmacopea.

En el lenguaje coloquial, el término suele referirse concretamente a las sustancias psicoactivas y, de forma aún más concreta, a las drogas ilegales. Las teorías profesionales (p. ej., “alcohol y otras drogas”) intentan normalmente demostrar que la cafeína, el tabaco, el alcohol y otras sustancias utilizadas a menudo con fines no médicos son también drogas en el sentido de que se toman, el menos en parte, por sus efectos psicoactivos.⁴⁴

I.4.3. Droga de diseño

Sustancia química nueva con propiedades psicoactivas, sintetizada expresamente para su venta ilegal y burlar las leyes sobre sustancias controladas. Como respuesta, estas leyes suelen incluir ahora sustancias nuevas y posibles análogos de sustancias psicoactivas existentes. El término se acuñó en la década de los ochenta.⁴⁵

⁴⁴ World Health Organization, *Glosario de términos de alcohol y drogas*, p. 13, 2007, consultado el 10 de mayo de 2013, disponible en, <http://www.msssi.gob.es/alcoholJovenes/docs/terminosAlcohol2.pdf>

⁴⁵ *ibidem*, p. 33.

I.4.4. Droga de inicio.

Droga legal o ilegal que abre el camino al consumo de otra droga, considerada normalmente más problemática.⁴⁶

I.4.5. Droga ilegal

Sustancia psicoactiva cuya producción, venta o consumo están prohibidos. En sentido estricto, la droga en sí no es ilegal, lo son su producción, su venta o su consumo en determinadas circunstancias en una determinada jurisdicción (véase sustancias controladas). El término más exacto “mercado de drogas ilegales” hace referencia a la producción, distribución y venta de cualquier droga o medicamento fuera de los canales legalmente permitidos.⁴⁷

I.4.6. Droga legal (licit drug)

Droga que está legalmente disponible mediante prescripción médica o en algunas ocasiones también sin ella, en una determinada jurisdicción.

I.4.7. Psicotrópico (psychotropic)

En su acepción más general, término que significa lo mismo que “psicoactivo”, es decir, que afecta a la mente o a los procesos mentales. En sentido estricto, una sustancia psicotrópica es cualquier sustancia química que ejerce sus efectos principales o importantes en el sistema nervioso central.

⁴⁶ *ibidem*, p. 34

⁴⁷ *idem*

Algunos autores aplican el término a los medicamentos que se utilizan fundamentalmente en el tratamiento de los trastornos mentales: ansiolíticos, sedantes, antidepresivos, antimaniacos y neurolepticos. Otros utilizan este término para referirse a las sustancias que tienen un elevado potencial de abuso debido a sus efectos sobre el estado de ánimo, la conciencia o ambos: estimulantes, alucinógenos, opiáceos, sedantes/hipnóticos (incluido el alcohol), etc.

En el contexto internacional del control de drogas, el término "sustancias psicotrópicas" hace referencia a las sustancias controladas por el Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas (véase convenios internacionales sobre drogas).⁴⁸

Las drogas también se pueden clasificar de acuerdo a los efectos que ejercen sobre el sistema nervioso central en:

I.4.8. Drogas duras

Las drogas "duras", son aquellas que alteran el comportamiento psíquico y social del adicto, como el opio y sus derivados, el alcohol, las anfetaminas y los barbitúricos.

I.4.9. Drogas blandas

Son las que crean únicamente una dependencia psico social, entre las que se encuentran los derivados del cáñamo, como el hachís o la marihuana, la cocaína, el ácido lisérgico, más conocido como LSD, así como también el tabaco.

Algunos autores distinguen entre drogas duras (aquellas que producen graves riesgos para la salud) y drogas blandas, supuestamente menos peligrosas (alcohol, el tabaco y cannabis). Pero el hecho objetivo es que la morbilidad,

⁴⁸ *ibidem* p. 53

mortalidad y gasto sanitario asociadas al alcohol y el tabaco es mucho mayor que el de todas las demás drogas ilegales juntas, la peligrosidad de una droga está en relación con factores farmacológicos y extrafarmacológicos. La distinción entre drogas blandas y duras expresa en realidad diferencias de tolerancia social y no es útil desde un punto de vista práctico⁴⁹.

I.5. Clasificación farmacológica de las sustancias por sus efectos e intensidad (CONADIC)

La Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC) es la institución gubernamental encargada de promover y proteger la salud de los mexicanos mediante la definición y conducción de políticas públicas en temas de investigación, prevención, tratamiento, capacitación, formación y desarrollo de recursos humanos encaminados a la prevención y atención de las adicciones⁵⁰

La CONADIC hace la siguiente clasificación de farmacológica de sustancias por sus efectos e intensidad:

EFECTOS	INTENSIDAD	
	Mayor (dosis dependiente)	Menor (dosis dependiente)
Depresores	Opiáceos, alcohol etílico, disolventes volátiles	Sedantes, hipnóticos y ansiolíticos

⁴⁹ Caudevilla Galligo, Fernando, Op. Cit. p.4

⁵⁰ Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), *Clasificación farmacológica de las sustancias por sus efectos e intensidad*, 2012, consultado el 15 de mayo de 2014, disponible en, <http://www.conadic.salud.gob.mx/pcecas/pcecas.html>

Estimulantes	Cocaína, crack, anfetaminas, metanfetanminas	Cafeína (xantinas), nicotina (tabaco)
Alucinógenos	Psicomiméticos, psicodislépticos, psicodélicos: Lsd 25, mezcalina, psilocibina, fenilciclidina y marihuana (cannabinoides) ⁵¹	

I.6. Clasificación de las drogas de acuerdo a sus efectos y repercusiones en el organismo.

La CONADIC también ofrece una clasificación de drogas de acuerdo a sus efectos y repercusiones en el organismo:

Sustancias psicoactivas ⁵²	Efectos	Repercusiones
Estimulantes		
Cocaína, Popularmente conocida como polvo o nieve, talco, perico o pase. El crack es un	Euforia, excitación, ansiedad, hablar con exageración, dilatación de las pupilas, aumento	Pérdida de peso, debilidad física, convulsiones, alucinaciones,

⁵¹ Los cannabinoides se pueden clasificar en diferentes grupos, como depresor, estimulante o alucinógeno, dependiendo de la dosis, el tiempo de consumo, estado de ánimo del usuario y otras condiciones del entorno.

⁵² Consejo Nacional para Prevenir las adicciones (CONADIC), "Guía para el promotor de Nueva Vida" p. 25, Fecha de consulta, 15 de mayo de 2014, disponible en, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/nueva_vida/prevad_cap1.pdf

<p>derivado de la base con la que se produce la cocaína, que genera una reacción rápida al ser fumado. La cocaína se obtiene de una planta llamada coca; tiene el aspecto de un polvo esponjoso, blanco y sin olor.</p>	<p>de presión sanguínea, alucinaciones y delirios de persecución.</p>	<p>excitabilidad, trastornos circulatorios, perforación del tabique nasal y muerte por insuficiencia cardíaca.</p>
<p>Anfetaminas y metanfetaminas: conocidas también como “<i>anfet</i>”, “<i>corazones</i>”, “<i>hielo</i>”, “<i>tacha</i>”, “<i>speed</i>”, “<i>fuego</i>”, “<i>vidrio</i>”, “<i>crystal</i>” o “<i>ice</i>”. Se presentan en tabletas o cápsulas de tamaño, forma y color diferente. Se trata de potentes estimulantes fabricados en laboratorio que se venden por lo general en trozo o en polvo, de forma que pueden ser inhalados, tragados, inyectados o fumados mediante una pipa.</p>	<p>Excitación, hiperactividad, temblor de manos, sudoración abundante, insomnio, disminución de apetito, angustia, nerviosismo, depresión. Su efecto es muy rápido (unos cuantos segundos), lo que intensifica la sensación de energía acelerada de que “todo se puede hacer”; cuando disminuye el efecto (“el bajón”) se puede experimentar paranoia y agresión.</p>	<p>Irritabilidad, agresividad, fiebre, euforia, resequedad de boca, nariz, náuseas, vómito, temblor, convulsiones, trastornos del pensamiento, alucinaciones, delirio de persecución y alteraciones cardíacas. El uso crónico genera alucinaciones, desórdenes mentales y emocionales,</p>

<p>Éxtasis: conocida popularmente como “adam”, “éxtasis”, “rola” o la “droga del amor”. Es una droga de diseño de laboratorio (generalmente clandestina) derivada de las anfetaminas, que de acuerdo con su composición puede tener propiedades alucinógenas. Se toma en forma de tabletas, cápsulas o polvo</p>	<p>Sensación de armonía, desinhibición, lo que favorece la empatía. En dosis pequeñas hace que el individuo se sienta alerta, dócil, sereno, amistoso y sociable; disminuye la sensación de fatiga, a lo que se suma una intensa sed y mayor sensibilidad a las percepciones sensoriales.</p>	<p>Aceleración del ritmo cardiaco; puede provocar deshidratación y calambres musculares, se altera la percepción del tiempo y la capacidad de concentración y coordinación; induce crisis de ansiedad y ataques de pánico, insomnio, falta de apetito e irritabilidad; o por el contrario, sueño y depresión.</p>
<p>Depresores:</p>		
<p>Derivados del opio (morfina, heroína y codeína). También llamados estupefacientes o reina, jinete del apocalipsis, azúcar morena, dama blanca, nieve, poderosa o H (hache). Se elaboran a partir de la goma de opio, que a su vez se extrae de una flor llamada adormidera o amapola.</p>	<p>Calman el dolor; motivo por el que, sobre todo la morfina, se utiliza en medicina como potente analgésico. Provoca mirada extraviada, contracción pupilar, euforia y después una sensación de desconexión ante el dolor y las preocupaciones sociales; relajación y bienestar, y un mayor</p>	<p>Desnutrición, sudoración, temblores, infecciones por el uso de jeringas y agujas no esterilizadas, hepatitis, abscesos en hígado, cerebro y pulmones; deterioro personal y social</p>

<p>Se tratarán en conjunto, dado que sus representaciones, efectos y repercusiones son muy semejantes. Se encuentran en forma de polvo blanco muy fino o, cuando su fabricación es imperfecta, de color amarillento, rosado o café, de consistencia áspera. También se pueden presentar en tabletas, pequeños bloques y en jarabe.</p>	<p>grado de sociabilidad. Luego, el usuario se vuelve solitario y se desconecta del medio circundante. Paralelamente puede ocasionar náuseas y vómito, sensación de calor, pesadez de los miembros, inactividad similar al estupor y depresión.</p>	
<p>Tranquilizantes (pastas, roché, pastillas, rufis): son medicamentos que se encuentran en tabletas de diferentes tamaños y colores; también en ampollitas ingeribles o inyectables.</p>	<p>Se usan para calmar y reducir estados transitorios de ansiedad, provocando sueño; como relajantes musculares y anticonvulsivos. Sus efectos son parecidos a los que producen los derivados del opio, aunque en la intoxicación aguda ocurre además visión borrosa, falta de coordinación y dilatación pupilar, así como movimientos oculares</p>	<p>Provocan uso compulsivo, dependencia física y violencia, disminución de la motivación y apatía general. Pueden ocasionar convulsiones, nerviosismo, delirios, náuseas, vómitos y, si se combinan con alcohol, la muerte.</p>

	descontrolados, confusión mental, alucinaciones, excitación, disminución de los reflejos, agresividad, coma y depresión respiratoria, lo que puede llevar a la muerte.	
Inhalables. También conocidas como chemo, cemento, mona, activo, pvc, goma, thinner o gasolina. Son una serie de sustancias químicas volátiles (que se desplazan por el aire) de uso casero, comercial o industrial.	Sensación de hormigueo y mareo, visión borrosa, zumbido en los oídos, dificultad para articular palabras, inestabilidad en la marcha, sensación de flotar, pérdida de las inhibiciones, agresividad y alucinaciones.	Vómito, sueño, temblores, respiración rápida y superficial, irregularidad en el ritmo cardiaco, convulsiones y destrucción neuronal.
Alucinógenos:		
Marihuana. Se le conoce también como pasto, hierba, mota, toque, sin semilla. Se obtiene de una planta llamada cannabis, cuyas hojas de color verde, largas, estrechas y dentadas son trituradas; en ocasiones	Enrojecimiento de ojos, incremento de la frecuencia cardiaca, risa incontrolable sin motivo aparente, habla exagerada, exaltación de la fantasía, sueño, sensación de que el	Trastornos de la memoria, sudoración, sueño, apatía, desinterés, disminución de la motivación, deterioro de las relaciones interpersonales. Su

<p>se mezclan las semillas y tallos de la planta. Comúnmente se fuma en cigarrillos elaborados en forma rudimentaria. El hachís es una preparación de la resina gomosa de las flores de las plantas hembra del cannabis.</p>	<p>tiempo transcurre lentamente y hambre.</p>	<p>abuso puede desencadenar “trastornos mentales” latentes.</p>
<p>Peyote (cactus, mezcla, botones). Es una cactácea cuyo principal ingrediente activo es la mezcalina, responsable de los efectos que produce; se presenta en cápsula o en líquido color café que se bebe.</p>	<p>Dilatación de las pupilas, temblor de manos y fotofobia (sensibilidad a la luz); alucinaciones visuales, táctiles y auditivas; desorientación espacio-temporal y trastornos del pensamiento.</p>	<p>Angustia, depresión, delirios de persecución, cambios súbitos de estados de ánimo, confusión, agresividad, temblores, fiebre, alteraciones mentales con reacciones psicóticas.</p>
<p>Hongos (Psilocibina). Popularmente conocidos como hongos mágicos o alucinógenos, son plantas que crecen en lugares húmedos; la psilocibina es la sustancia que provoca los</p>	<p>Alteraciones de la percepción, incapacidad para distinguir la realidad de la fantasía, alucinaciones, actos auto-destructivos y reacciones de pánico; temblor de manos,</p>	<p>Pérdida de contacto con la realidad, angustia, delirios de persecución, trastornos de la motivación, dificultad para resolver problemas simples, alteraciones prolongadas de las</p>

<p>efectos alucinógenos. Pueden ser ingeridos en forma natural, en polvo o como solución. Dentro de esta categoría también se incluyen al PCP o polvo de ángel (un anestésico).</p>	<p>dilatación de las pupilas y gran sensibilidad de los ojos a la luz.</p>	<p>funciones mentales y reacciones psicóticas.</p>
<p>Dietilamida del ácido lisérgico. Más conocida como LSD, cubo de azúcar, ácidos, cielo azul o rayo blanco, se obtiene de un hongo llamado cornezuelo de centeno. Comúnmente tiene la apariencia de un líquido incoloro, inodoro e insaboro; también puede encontrarse en polvo, en píldoras blancas o de color, tabletas y cápsulas en forma ovalada y de tono gris plateado que se ingieren.</p>	<p>Alucinaciones visuales, auditivas y táctiles; variaciones extremas de estado de ánimo, disminución de la temperatura corporal, aumento de la frecuencia cardiaca, temblor de manos, sudoración, “carne de gallina”; dificultad para distinguir entre la realidad y la fantasía, ideas delirantes. Se sufren distorsiones de la imagen del propio cuerpo, lo que puede provocar ataques de pánico.</p>	<p>Trastornos del aprendizaje y del razonamiento abstracto, alteraciones de la memoria y la atención, deterioro de las habilidades académicas. Las alucinaciones pueden reaparecer espontáneamente (sin consumir la droga) días y hasta meses después de la última dosis.</p>

CAPÍTULO II

MARCO LEGAL DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD EN MATERIA DE NARCÓTICOS EN MÉXICO

II.1. Breve introducción al capítulo

En México se ha establecido un marco jurídico relativo al control de drogas prohibidas, específicamente narcóticos, que incluyen estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el cual ha sido en distintos momentos históricos, adecuado a las convenciones internacionales que nuestro país ha signado en dicha materia, cabe precisar que en congruencia al principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 133 constitucional, en donde se establece que la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión, así como los tratados internacionales signados por el ejecutivo y aprobados por el Senado, son la Ley suprema de nuestra nación, de acuerdo con dicho principio, México es parte tratados y convenciones en materia de regulación de drogas y acorde a los compromisos adquiridos, el Congreso de la Unión ha creado y reformado leyes para dar cumplimiento a los mismos.

En ese tenor de ideas es preciso mencionar el problema de las drogas prohibidas en México, el bien jurídico tutelado a través de las leyes es la salud pública amenazada por la eventual masificación en el consumo de drogas por parte de los mexicanos, y que este problema se traduce en un conflicto de atención deficiente por parte del sistema de salud a los enfermos por la adicción frente a los eventuales efectos adversos para la salud individual de cada adicto por el consumo regular de dichas sustancias en un periodo de tiempo determinado.

Sin embargo, cabe hacer mención que la normatividad vigente en la materia objeto de esta investigación va más allá de la salud pública pues criminaliza toda conducta relacionada a la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto

relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.⁵³

Luego entonces la inferencia razonada es que el fin declarado de dicha normatividad es proteger la salud pública, pero el fin latente de la misma es generar un mercado ilegal de las sustancias dando pie a una industria criminal que genera millones de dólares de ganancias ilícitas y desencadena violencia y muerte que representan mayores costos sociales y de atención en materia de seguridad pública, justicia penal, e incluso salud pública; por los efectos masificados de muertos, lesionados física y emocionalmente que van más allá de los efectos adversos en la salud de los consumidores de drogas.

La muestra de la preocupación del legislador no la vemos manifiesta en datos duros del sistema de salud atendiendo a personas adictas a drogas como marihuana, cocaína o metanfetaminas, pero sí se tiene datos duros de adictos al alcohol o al tabaco y las consecuencias que dichas drogas traen a la salud de cada persona y de los altos costos de atención que tienen para el sistema nacional de salud pública.

Si tomamos en cuenta como argumento justificatorio el bien jurídico de la salud pública, es obligado tener un panorama de los alcances sociales de la adicción o narcóticos en México. De acuerdo a la encuesta nacional de adicciones de 2011, 6% de la población desarrolló dependencia. Lo que equivale a 4.9 millones de personas, de los cuales el 10.8% son hombres entre 12 y 17 años y el 1.8% de las mujeres. Afecta a 4.1% de los adolescentes y 6.6% de los adultos, este índice aumentó significativamente entre los hombres de 2008 a 2011, nuevamente con

⁵³ cfr. Artículos 235 y 237 de la Ley General de Salud.

menos distancia entre hombres y mujeres adolescentes (3 hombres por cada mujer) que lo que se observa en la población adulta (7 hombres por cada mujer). La proporción de mujeres adultas con dependencia (1.7%) es similar a la observada en mujeres adolescentes (2%), indicando un fenómeno más reciente; entre los hombres hay dos adultos con la condición por cada adolescente.⁵⁴

En el caso del tabaco, a nivel nacional se estima que 21.7% de los mexicanos son fumadores activos, en términos absolutos 17.3 millones de mexicanos son fumadores activos.⁵⁵

En lo que respecta al marco jurídico, éste se agudiza en cuanto al tratamiento que ofrece al adicto con respecto a alguna de las drogas prohibidas en México, porque aunque aparentemente, el adicto es un enfermo cuya adicción no está criminalizada, de facto el que compra una droga a un traficante, por ese sólo hecho de comprar, ya es un delincuente; por lo que la despenalización del consumo en dosis permitidas es relativo a múltiples circunstancias que pueden poner al consumidor, sea adicto u ocasional, en una situación jurídico de peligro por la amenaza punitiva penal, surge de ahí, la imperiosa necesidad de analizar a detalle el marco que regula y sanciona a las drogas prohibidas en nuestro país.

II.2. Marco jurídico internacional

Existen tres tratados internacionales en materia de criminalización de drogas, los cuales establecen las bases para actuar en contra de delitos relacionados a múltiples conductas relacionadas a narcóticos. Dichos acuerdos internacionales prevén medidas para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con fines médicos y científicos, y el desvío de estas sustancias a fines

⁵⁴ Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2011, fecha de consulta, 14 de junio de 2014, disponible en, <http://encuestas.insp.mx/ena/ena2011.html>

⁵⁵ *idem*

ilícitos. Estos instrumentos jurídicos también incluyen las disposiciones generales en materia de tráfico ilícito y abuso de drogas.

Los tres tratados mencionados son:

- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988
- Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971
- Convención Única sobre Estupefacientes de 1961

Estos tratados surgieron “para establecer los parámetros de la fiscalización internacional de las drogas prohibidas, no para la regularización interna en los países miembros”;⁵⁶ cabe destacar que reconocen explícitamente la importancia de los usos médicos y científicos de las drogas y estiman que ese uso es indispensable, por lo que se puede deducir que estos tratados van tendientes a limitar el uso de los estupefacientes a la ciencia y medicina, así mismo prohíbe toda actividad relacionada con el consumo de drogas.

Las restricciones y prohibiciones concretas se refieren al ámbito administrativo y de fiscalización, cabe aclarar que en su mayoría no están confinadas al ámbito penal, lo que establece es la obligación de los países firmantes a adoptar las medidas necesarias para tipificarlas como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometen intencionalmente, entiéndase la producción, fabricación, preparación, oferta, oferta para la venta, distribución, venta, entrega, corretaje, envío, transporte, importación, exportación, posesión, cultivo y adquisición de drogas.

Aquí se incluye la posesión, cultivo y adquisición para consumo personal, la única excepción es su utilización para el consumo médico o científico, pero de

⁵⁶ Madrazo Lajous, Alejandro, *Informe Jalisco: Más Allá de la Guerra de las Drogas*, México, Gobierno del Estado de Jalisco, Cal y Arena, 2012, p. 208.

cualquier manera de acuerdo a las legislaciones de cada país, queda al libre albedrío de cada uno la obligación de penalizar o no, las conductas relacionadas con las drogas.

II.2.1. Convención única sobre estupefacientes de 1961⁵⁷

Esta Convención fue enmendada por el Protocolo de 1971 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes. El Protocolo de Modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes, fue publicado el 26 de mayo de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.⁵⁸

En él se reconoce que el uso médico de los estupefacientes es necesario para mitigar el dolor por lo que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad con tal fin, además acepta que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad.

El propósito de esta Convención es establecer los lineamientos para el uso de estupefacientes con fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacional constantes para el logro de tales finalidades y objetivos.

El tráfico y consumo de narcóticos, por su propia naturaleza y características por los intereses y factores que intervienen en estas actividades, representan un

⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Convención única sobre estupefacientes de 1961, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

⁵⁸ Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, Protocolo para la modificación de la convención única de 1961, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, http://www.tsjyuc.gob.mx/publicaciones/Convencionalidad/Archivos/Penal_Mundial/34_ProtocoloModificacionConvencionUnica1961Estupefacientes.pdf

problema de salud pública y un problema social, no únicamente una cuestión penal.⁵⁹

Para el mejor entendimiento de los instrumentos internacionales y su cumplimiento y repercusión en México es importante considerar dos puntos de vista: primero los tratados o convenciones internacionales generales y específicos, que conforman el marco jurídico internacional en materia de narcotráfico y farmacodependencia; por el otro, las reuniones internacionales que se han llevado a cabo para hablar sobre este fenómeno y los acuerdos que se derivan de estas, que si bien, no son tratados ni convenciones, también vinculan y comprometen a los Estados.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961⁶⁰ reemplaza y abroga todos los acuerdos anteriores tomados en las convenciones de Ginebra en 1931 y 1936, los protocolos de París 1948 y Nueva York 1953, salvo alguna disposición aislada adoptada originalmente por 77 delegaciones, actualmente ha sido ratificada por 133 Estados y se aplica a 108 productos entre plantas y sustancias naturales o sintéticas clasificadas en cuatro listados.⁶¹

Esta Convención esencialmente incluye disposiciones administrativas y represivas. En el plano administrativo está previsto un régimen de economía

⁵⁹ Osorio y Nieto, César Augusto, *Delitos contra la salud*, México, Porrúa, 2009, p.24.

⁶⁰ Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes, firmada en la ciudad de Nueva York, el 30 de Marzo de 1961 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1967.

⁶¹ Arriagada, Irma, *Producción, Tráfico y Consumo de Drogas en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2000, p. 8.

controlada para todas las sustancias clasificadas, por lo que en esta convención se habla de dos tiempos de la prohibición: general y absoluta.⁶²

Así mismo prevé un riguroso régimen que se basa en la evaluación de las necesidades de cada país respecto de cada una de las sustancias clasificadas para establecer su producción, fabricación, exportación, importación, almacenamiento y consumo autorizados. El objetivo de la Convención es la organización de una prohibición a escala mundial de los estupefacientes, éste resultado puede sólo ser garantizado por el alcance universal y el absoluto rigor de sus normas.

El alcohol y la nicotina, drogas legales en la cultura occidental y en otras partes del mundo, fueron excluidos de la lista. La hoja de coca, por otro lado, fue incluida en la misma lista que la heroína, la morfina, la cocaína y otras drogas semejantes, y los países firmantes se comprometieron a eliminar todos los usos no médicos o investigativos en los 25 años siguientes a la ratificación de la Convención. En otras palabras, los usos tradicionales de la coca deberían haber desaparecido, a más tardar, el 31 de diciembre de 1989.⁶³

Esta Convención también establece las directrices de las políticas criminales contra las drogas actuales prohibiendo el consumo de opiáceos, coca, cocaína, marihuana y drogas sintéticas incluidas en el Protocolo de París de 1948 a usos médicos y de investigación científica, lo que implica eliminar cualquier posibilidad de uso recreativo, religioso o social de estas drogas.

⁶² Thoumi, Francisco E., *La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza*, revista Nueva Sociedad No 222, julio-agosto de 2009, ISSN: 0251-3552, Argentina, fecha de consulta 11 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.nuso.org/revista.php?n=222>

La Convención establece cuatro listas de drogas sujetas a diferentes niveles de control y define los organismos de control dentro del sistema de Naciones Unidas: confirma a la CE como el organismo que formula políticas y establece la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), encargada de supervisar la aplicación de la normatividad internacional.⁶⁴

La universalidad es afirmada en el preámbulo de la Convención en el que se proclama que para ser eficaces, las medidas deben ser coordinadas y universales ya que sería insuficiente si unos pocos Estados las eludan, para alimentar el tráfico. De esta exigencia va originándose una de las técnicas de extensión de las obligaciones a aquellos Estados que no han suscrito o ratificado la Convención.

II.2.2. Protocolo de Ginebra de 1972

El protocolo de Ginebra de 1972 modifica y profundiza los rigores de la Convención Única,⁶⁵ pero sin satisfacer por completo las tesis norteamericanas de dar a los organismos de control el poder para levantar informes de fuentes distintas a las gubernamentales, de supervisar los cultivos de los países productores, de decretar el embargo, etc. Esto fue rechazado por el bloque que incluye a los países productores y los países del Este.⁶⁶ El rechazo a permitir un control severo y efectivo de los cultivos por parte de un gran número de países productores, limita enormemente la aplicación de la Convención y del Protocolo de implantación.

Dentro de las disposiciones penales de la presente Convención, ésta obliga a las partes a adoptar las medidas pertinentes para que el cultivo, la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes se

⁶⁴ *idem*.

⁶⁵ Protocolo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 26 de mayo de 1977, firmado en la ciudad de Ginebra el 25 de marzo de 1972.

⁶⁶ *ibidem*, p. 70.

consideren delitos en caso de ser cometidos intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión y/o privativas de la libertad.

Este mismo instrumento plantea, que cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido los delitos citados, las partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, someterlas a medidas de tratamiento, educación, post-tratamiento, rehabilitación y readaptación social.

El objetivo principal de esta convención era sustituir los diversos tratados multilaterales que existían en este campo por un instrumento único, así como reducir el número de órganos internacionales creados en virtud de dichos tratados que trabajaban en el ámbito del control de drogas, y establecer disposiciones para reglamentar la producción de materias primas para estupefacientes; así mismo esta Convención establece como principio rector la limitación del uso de estupefacientes para fines exclusivamente médicos y científicos, porque como enuncia en el preámbulo, “la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad”.⁶⁷

La Convención marcó una ruptura significativa con los tratados de fiscalización de estupefacientes ampliamente aceptados hasta la fecha, centrados sobre todo en el control de las materias primas, aunque mantuvo muchas de las características de éstos, dio un giro al marco multilateral de fiscalización de estupefacientes para incorporar un enfoque más prohibicionista al uso no médico ni científico de ciertas sustancias, acentuando este cambio de perspectiva “especialmente en relación con tres sustancias derivadas de las plantas: el cannabis, el opio y la hoja de coca”.⁶⁸

⁶⁷ *ibidem*

⁶⁸ Bewley Taylor, David, *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, serie reforma legislativa en materia de drogas*

Introdujo obligaciones penales ampliamente aceptadas para que las partes criminalizaran, en su legislación nacional, la producción y el comercio no autorizados y “extendió el régimen de fiscalización existente hasta entonces al cultivo de plantas y obligó a los “países en desarrollo” a abolir todos los usos no médicos ni científicos de las tres plantas, que llevaban siglos formando parte integral de tradiciones sociales, culturales y religiosas”.⁶⁹

Cabe destacar que el Tratado en mención no consiguió el objetivo original de convertirse en la Convención “Única” sobre todas las cuestiones relacionadas con estupefacientes a escala internacional, ya que los instrumentos posteriores, desarrollados a partir de la Convención, incrementaron las incoherencias y las discordancias del sistema de fiscalización de estupefacientes.

II.2.3. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas 1971⁷⁰

Este instrumento jurídico emana de la Organización de las Naciones Unidas para controlar las drogas psicotrópicas. Se firmó el 21 de febrero de 1971 e incluye en cuatro listas, que se agregan como anexos, casi todas las sustancias que alteran la mente. Prevé restricciones a las importaciones y exportaciones de drogas, excepto para fines médicos y científicos.

El Convenio sobre sustancias sicotrópicas es un tratado internacional para el control de las drogas tales como las anfetaminas y los barbitúricos, así como las drogas psicodélicas

No.12, transnational Institute drugs and democracy, 2011, fecha de consulta 25 de junio de 2013, disponible en, www.druglawreform.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/convenciones/item/1255-cincuenta-anos-de-la-conven

⁶⁹ *ibidem*

⁷⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf

A raíz de la Convención de 1961 (y de su enmienda de 1972), pasan a fiscalizarse 116 estupefacientes. Las sustancias prohibidas o controladas se clasifican en cuatro listas en función de su peligrosidad y potencial de uso médico. Para mostrar el rigor de esta clasificación basta decir que el cannabis está en la lista de drogas con gran potencial de abuso y sin posibilidad de uso médico, junto con otras drogas como el LSD y la psilosibina.

En 1971, el Convenio sobre sustancias psicotrópicas añade a las sustancias controladas 111 más, y en 1988, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, añade a la fiscalización 22 productos químicos considerados precursores necesarios para la fabricación de drogas controladas. Se puede deducir que todo empezó con la prohibición de ciertas sustancias y hoy la maquinaria represiva va orientada a reprimir cientos de plantas, hongos y sustancias químicas, controla además la producción y comercialización de gran cantidad de sustancias precursoras de drogas prohibidas, necesarias para su fabricación.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 1975,⁷¹ México ratifica este Convenio, estableciendo una reserva pues en territorio nacional existen grupos étnicos indígenas que usan tradicionalmente plantas silvestres que contienen algunas de las sustancias sicotrópicas prohibidas rituales místico religiosos y que al ser parte de sus usos y costumbres están garantizados por la constitución mexicana.

⁷¹ Orden Jurídico Nacional, *México ratifica convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971*, fecha de consulta 10 de mayo de 2013, disponible en, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDExtradicion/pdf/E4-24H.pdf>.

II.2.4. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988.⁷²

El argumento principal para justificar esta Convención fue el siguiente:

*“(...) La producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícito de drogas obstaculizan el progreso económico y social, y constituyen una grave amenaza para la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional”.*⁷³

El articulado de la convención enfoca la problemática entorno a las drogas de forma integral, abarcando todas las etapas de la misma: producción, oferta, consumo y demanda, tráfico ilícito, tratamiento y rehabilitación.

Consta de un preámbulo y 34 artículos, fue la primera de las regulaciones a nivel internacional, que obligó a los Estados firmantes a incorporar a su legislación nacional como delito las operaciones financieras relacionadas con las drogas, donde dispone que todos los Estados adoptarán las medidas que sean necesarias para tipificar como delito penal el blanqueo de capitales cuando se comete intencionalmente, aunque sólo se tipifica este delito en relación con los capitales

⁷² Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Convención de las naciones unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988*, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

⁷³ La Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la resolución 39/141, el 14 de diciembre de 1984, aprobó la Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas.

procedentes del tráfico ilícito de estupefacientes, como lo menciona el artículo 3 del citado ordenamiento.

Artículo 3. Se tipificarán como delitos penales cuando se cometen intencionalmente:

- La conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos de tráfico de drogas, o de un acto de participación en tal delito, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones (Art. 3,1.b).

- La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad real de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno de los delitos de drogas o de un acto de participación en tal delito (Art.3,1.b).

- La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno de los delitos de tráfico de droga o de un acto de participación en tal delito (Art. 3,1.c).

La doctrina jurídica considera a la Convención de las Naciones Unidas como uno de los documentos más importantes en la lucha contra el blanqueo de capitales, sobre todo los relacionados con el narcotráfico:

- Se relaciona por primera vez el tráfico de drogas y el producto de los delitos;
- La gran aceptación y ratificación por parte de los 106 países intervinientes en la Convención supone un cambio drástico en la perspectiva internacional de

blanqueo de dinero, peso cualitativo importante que se dejará sentir en la normativa posterior”.⁷⁴

Asimismo, las críticas por parte de la doctrina se dan en el sentido de la falta de análisis de la naturaleza del problema, tratándolo como si sólo fuera una amenaza potencial; “la Convención no toma en consideración de las causas y motivaciones políticas, económicas, sociales y culturales que rodean al mundo de la droga”.⁷⁵

No hay que perder el enfoque principal de la Convención al promover la cooperación entre los Estados parte a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional por los efectos de la comercialización y consumo en los distintos Estados parte de la misma.

Prevé que los países signantes adopten las medidas pertinentes para criminalizar y tipificar como delitos, al interior de cada país, las conductas que se enlistan a continuación:

- Producción, fabricación, extracción, preparación, oferta, distribución, venta y entrega de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica;
- El cultivo de coca y la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes;
- El transporte o la distribución de equipos o materiales;
- La organización, gestión o financiación de alguno de los delitos señalados;

⁷⁴ Jiménez Sáenz, César, *El Blanqueo de Capitales*, Tesis Doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Derecho, Madrid España, Departamento de Derecho Privado, 2009, p. 178-180.

⁷⁵ *ibidem*

- La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno de los delitos enunciados;
- La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino de bienes o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados.

México adoptó esta Convención el 16 de febrero de 1989 y la ratificó el 11 de abril de 1990 y en alcance a su cumplimiento se crea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada publicada el 7 de noviembre de 1996.

II.2.5. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo

Según la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por delincuencia organizada transnacional se entenderá:

“Grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”⁷⁶

⁷⁶ Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito, *Convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, 2004, p.5, fecha de consulta realizada el 18 de mayo de 2013, disponible en <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

Esta interpretación es más amplia que la utilizada corrientemente, que suele centrarse en grupos de delincuentes profesionales que cometen múltiples delitos. El hecho de que la atención se centre en los grupos y no en los delitos tiene consecuencias profundas sobre la forma en que se comprende y aborda la cuestión de la delincuencia organizada transnacional.

Los agentes del orden suelen concebir a la delincuencia organizada como grupos de personas porque las herramientas de que disponen, las facultades de detención e incautación, sólo pueden ejercerse contra personas. Sin embargo, los problemas de la delincuencia organizada transnacional con frecuencia son causados por factores distintos de las personas implicadas. Para resolver estos problemas, se necesitan herramientas que los agentes del orden no poseen.

Las personas encargadas de la fuerza pública también están limitadas a actuar dentro de su jurisdicción nacional. La Convención y los mecanismos conexos derivados de la misma tienen como finalidad facilitar la cooperación bilateral y regional.

La finalidad y propósito de esta convención fundamentalmente es: “Promover la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional”.⁷⁷

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional entró en vigor en 2003. Al año siguiente, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de las Naciones Unidas incluyó la delincuencia organizada transnacional entre los seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir.

⁷⁷ Resolución 55/25 de la asamblea General, de 15 de Noviembre del 2000, Se abrió a firma en la ciudad de Palermo, Italia, el 12 de Diciembre del 2000, fue aprobada por el Senado de la República Mexicana el 22 de octubre del 2002 y fue publicada por el DOF el 2 de Diciembre del mismo año.

En febrero de 2010, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas observó con preocupación las graves amenazas que el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional plantean en algunos casos para la seguridad internacional en diferentes regiones del mundo e invitó al Secretario General a que considere la posibilidad de incorporar esas amenazas como factor en las estrategias de prevención y análisis de conflictos, y en la evaluación y la planificación integradas de las misiones.

El objetivo de la convención es frenar las operaciones de la delincuencia organizada transnacional como un asunto que reviste prioridad internacional. Convertir la voluntad política en resultados concretos significará alcanzar dos objetivos difíciles, a saber: comprender la delincuencia organizada transnacional e integrar las respuestas nacionales en las estrategias internacionales.

Una lista no exhaustiva de problemas de la delincuencia organizada transnacional con que nos enfrentamos indudablemente incluye la trata de personas, el tráfico de armas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de heroína, el tráfico de cocaína, el tráfico de marihuana, el tráfico de armas, el contrabando de recursos ambientales, el contrabando de productos falsificados, la piratería marítima y la ciberdelincuencia.

II.3. Marco jurídico nacional que norma los delitos contra la salud en materia de narcóticos

En lo que se refiere al orden jurídico nacional, es metodológicamente obligado iniciar el análisis a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues es en la Constitución en donde se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de su competencia y las relaciones entre ellos”.⁷⁸

⁷⁸ García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid España, Revista de Occidente, 1964, p. 33.

La Constitución, no es un orden inmutable y estático que permanezca fijo sobre el fluir de los fenómenos, sino un medio de existencia política, siempre renovada, es decir, “su comprensión no puede prescindir de los valores institucionales y simbólicos o sociológicos que conforman el concepto de Constitución”.⁷⁹

II.3.1. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Es imprescindible analizar el marco constitucional vigente a partir de la reforma constitucional al sistema de justicia penal del 18 de junio del 2008 en donde se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta reforma cabe destacar que se constitucionalizan una serie de nuevas figuras jurídicas y se les da orden a otras como el arraigo, que ya se venían aplicando acorde a dar cumplimiento a la convención de Palermo que dentro de orden jurídico nacional se institucionaliza con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada el 28 de octubre de 1996.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, causó muchas controversias jurídicas pues le daba un marco de acción a una serie de figuras nuevas e inconstitucionales, en ese momento histórico, como es criminalizar el simple acuerdo de voluntades para delinquir, el arraigo, las delaciones anónimas y la inversión de la carga de la prueba.

Todas estas figuras jurídicas y otras que se adicionan, se constitucionalizan a partir de la reforma de junio de 2008 en donde vemos modificaciones de corte de Derecho Penal Garantista, como los criterios de oportunidad que puede observar el Ministerio Público, la justicia restaurativa, la presunción de inocencia, entre otros.

⁷⁹ Álvarez Almanza, José Guadalupe, *Nociones elementales del derecho penal mexicano*, México, Tepantlato, 2013, p. 25 y 26.

Pero la reforma también considera figuras jurídicas propias del derecho penal del enemigo, como son todas las derivadas del tratamiento en la integración de las averiguaciones previas o carpetas de investigación, según sea el caso, o en cualquier etapa procesal, aplicables a las personas imputadas por delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, de la extinción de dominio o de la validez de las delaciones anónimas, entre otras; a la par del paquete de leyes secundarias derivadas de la reforma en cuestión, como es la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la reforma a la Ley General de Salud donde se adiciona el narcomenudeo como nuevo tipo penal, entre otras leyes relacionadas a la regulación y control del drogas prohibidas en México.

La Constitución tiene como principales objetivos, dar certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema. “Esta certidumbre se traduce, en que las normas aprobadas que de acuerdo a la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean”.⁸⁰ Por lo que todo acto contrario al cumplimiento de la norma se considera contrario al Estado de derecho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 1º que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la misma y por los tratados internacionales firmados por México”,⁸¹ hace referencia a la obligación de las autoridades de proteger y garantizar estos derechos.

Estos preceptos dados por la Constitución y ampliados en las leyes secundarias que derivan de esta, se complican en cuanto a su aplicación ante una

⁸⁰ Valadez, Diego, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM, 2002, p.1.

⁸¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Leyenda S.A., 2011, p. 5.

realidad nacional donde destaca, una débil aplicación de las normas, un fuerte deterioro de las condiciones, la calidad y las expectativas de vida para amplios sectores de la población, sobre todo en los últimos años, “el fenómeno de la migración que provoca inestabilidad y cambios en el núcleo familiar”,⁸² los bajos niveles de escolaridad, los altos niveles de desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios dentro de la economía formal, y la corrupción en casi todos los niveles de gobierno. El problema con las leyes es, por lo consiguiente, la realidad, que hace casi imposible su aplicación.

En lo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión, la Constitución en el Artículo 73 fracciones XVI, XXI, XXIII establece que el Congreso está facultado para dictar leyes sobre salubridad general de la República y para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

II.3.2. Ley federal contra la delincuencia organizada

Aun cuando la Ley General de Salud establece el eje de la legislación secundaria y es la base de la política criminal para el control de drogas prohibidas en México, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada está direccionada a quienes de manera estructurada realizan de manera cotidiana todas las conductas relacionadas al trasiego de drogas narcóticas.

La delincuencia organizada relacionada al tráfico de narcóticos tiene tres pilares: “capacidad de operación cada vez más sofisticada en ámbitos más extensos y complejos de actividades delictivas; capacidad financiera que les permite operar,

⁸² Azaola, Elena, *La Infancia como mercancía sexual*, México, Siglo XXI, 2003, p. 141.

equiparse y corromper a autoridades; y algún grado de contubernio y penetración entre agentes de la autoridad”.⁸³

Kofi A. Annan, se refiere a la delincuencia organizada como:

“Las fuerzas alineadas contra las fuerzas constructivas, cada vez en mayor número y con armas más potentes, estas conforman la sociedad incivil. Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil. Sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrearán a la humanidad. Estos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o la violencia. Su crueldad es la verdadera antítesis de lo que se considera civil. Son poderosos y representan intereses arraigados y el peso de una empresa mundial de miles de millones de dólares. Pero no son invencibles”.⁸⁴

El narcotráfico como manifestación criminal de la delincuencia organizada precisa para ser viable que se conjuguen varios factores:

1. Un mercado ilegal de drogas donde concurren productores, comercializadores, distribuidores y consumidores;
2. Grupos criminales de empresarios del delito que tomen a su cargo el negocio criminal millonario de las drogas;

⁸³ Lecuona Zepeda, Guillermo, *Índice de Incidencia delictiva y violencia*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C., 2008, p.5.

⁸⁴ Annan, Kofi A. *Discurso Inaugural durante la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional en Palermo*, Italia, Diciembre del 2000, fecha de consulta 16 de junio de 2015, disponible en, <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

3. Complicidad, contubernio y socios criminales de servidores públicos de todos los niveles de gobierno y empresarios lícitos que permitan la reinversión y blanqueo de capitales producto del ilícito aun cuando se corra el riesgo de perder la vida, la salud o la libertad personal por la amenaza de la cárcel.
4. Ejercer violencia extrema al interior de los grupos criminales para mantener un orden interno en el que el castigo máximo frente a la traición es la muerte del miembro del grupo, y en muchos casos, no sin antes matar a la familia del traidor. Estos grupos criminales basan en muchos casos, el control de territorios y actividades delictivas al amparo del contubernio de autoridades corrompidas y coptadas por los grupos criminales; sin embargo, cuando se disputan el control del mercado, ejercen violencia extrema sádica y despiadada contra los integrantes de organizaciones rivales y también contra los integrantes de las fuerzas del orden como puede ser policías y personal castrense.

“En México, 22.1% de los delitos denunciados son considerados graves o violentos (secuestro, homicidio intencional, violación, narcotráfico, robo de vehículos, y robos violentos). Este 22.1% de los delitos es el que alimenta la percepción de inseguridad y el temor en la población. Por otra parte, el 5% de los delincuentes es el que comete entre el 55% y el 60% de esos delitos graves y violentos” generalmente están relacionados a las actividades criminales que coloquialmente conocemos como narcotráfico.⁸⁵

II.3.3. Ley General de Salud

La Ley General de Salud tiene como bien jurídico general, proteger la salud de los gobernados, principalmente a través de la prevención, se refleje mediante los servicios médicos proporcionados por la seguridad social y las que otorgan el sector salud. En congruencia con lo anterior, se considera en la citada ley, un grupo importante de sustancias prohibidas por considerar, en función de sus efectos

⁸⁵ *idem*

inmediatos y por ser adictivas para el que las consume, que resultan dañinas a la salud de las personas y consecuentemente para la sociedad.

De cara a lo ya mencionado, la ley establece la prohibición y sanción de una serie de conductas relacionadas al tráfico de narcóticos a las que coloquialmente conocemos, como narcotráfico: dichas conductas son siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes psicotrópicos, sustancias o vegetales que señala la propia ley de salud.

La citada ley establece el régimen jurídico de tratamiento de las adicciones, entendido ésta como el conjunto de disposiciones jurídicas y regulaciones administrativas que norman la producción, comercialización, consumo, prevención, tratamiento y rehabilitación provocadas por el consumo de drogas: estupefacientes, sustancias psicotrópicas, tabaco y alcohol.

Los delitos contra la salud, puede cometerse tanto por acción como por omisión. Siendo los primeros aquellos que se realizan por medio de una actividad positiva y en ellos se viola una norma prohibitiva, como son las modalidades de posesión, suministro, cultivo, tráfico, etcétera. En las modalidades que pueden ser cometidas por omisión, ésta será omisión simple, que se circunscribe a aquéllas llevadas a cabo en el medio rural y por personas dedicadas al campo; en otra hipótesis tenemos al Servidor Público que en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, encubra o permita el cultivo o tenencia o colabore para que se realicen.

Es oportuno mencionar que la Ley General de Salud no es una ley federal se trata de una ley general y por tanto, incide en todos los órdenes jurídicos del país, pues las leyes de carácter general son aquellas cuyo objeto es regular materias que la propia constitución considera de tipo concurrente, es decir, las que corresponden tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Así, el derecho a la salud es una materia concurrente y debe ser garantizado a los gobernados por el Estado en todos sus niveles: federal, estatal y municipal, cada uno dentro de sus atribuciones y capacidades.

En el capítulo V de la ley, intitulado: Estupefacientes, el numeral 234 establece una larga lista de sustancias prohibidas consideradas igual que el título del capítulo: estupefacientes. En dicha lista se incluye a la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas, tema central de esta tesis; y la coca (hojas de) (erythroxilon novogratense); cocaína (éster metílico de benzoilecgonina); codeína (3-metilmorfina) y sus sales; morfina; opio; paja de adormidera (amapola) (Papaver Somniferum, Papaver Bracteatum, sus pajas y sus semillas)⁸⁶, entre otras, siendo éstas las principales sustancias prohibidas.

El artículo 235 del ordenamiento en comento hace referencia a las actividades relacionadas con dichas sustancias mencionadas en los verbos correspondientes que determinan las conductas punibles, y éstas son: siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga.

Complementando al numeral en comento, el artículo 237 establece imperativamente prohibiciones expresas, mencionando lo siguiente:

“Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythroxilon

⁸⁶ cfr. Art. 234 de la Ley General de Salud.

novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.”⁸⁷

El mismo trato se le da a las sustancias psicotrópicas entre las que destacan los hongos alucinógenos y metanfetaminas, las cuales son consideradas de escaso o nulo uso terapéutico y que pueden implicar un problema grave a la salud pública.

Tratamiento especial requiere la definición de narcomenudeo, término y actividad que ocupa un lugar importante para el cuidado del bien jurídico primordial tutelado que es la salud, enunciado justamente dentro de la Ley General de Salud.

II.3.3.1. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo

El narcomenudeo nace a la vida jurídica el 10 de agosto de 2009, al publicarse un decreto de reformas a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales, el cual dispuso que las autoridades de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia y Ejecución de Sanciones de las Entidades Federativas y de la Federación, conocerán y resolverán sobre los delitos de narcomenudeo o ejecutarían las sanciones impuestas en estos.

Con dicha reforma se agregó un capítulo completo a la Ley General de Salud, llamado “Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo”, el que consta de diez artículos, del 473 al 482, en los que se establece un glosario de definiciones, la competencia de las autoridades para conocer de este delito, las drogas que forman parte de este, los tipos penales que lo componen, y cuestiones como excluyentes y agravantes del mismo.

⁸⁷cfr. Art 237 de la Ley General de Salud.

También en dicho decreto se establece la competencia de la federación y las entidades federativas para la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud⁸⁸ y determina también que la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del programa contra la fármaco dependencia el cual, entre otras establece, deberá generar la información que reciba la población en temas de prevención de adicciones, misma que deberá estar basada en estudios científicos y alertar de manera clara sobre los efectos y daños físicos y psicológicos del consumo de estupefacientes y psicotrópicos.⁸⁹

Resulta de especial interés el glosario que incluye el capítulo en comento, en donde se definen los siguientes conceptos de la ley:

Artículo 473.- Para los efectos de este capítulo se entenderá por:

- I. Comercio: la venta, compra, adquisición o enajenación de algún narcótico;
- II. Farmacodependencia: Es el conjunto de fenómenos de comportamiento, cognoscitivos y fisiológicos, que se desarrollan luego del consumo repetido de estupefacientes o psicotrópicos de los previstos en los artículos 237 y 245, fracciones I a III, de esta Ley;
- III. Farmacodependiente: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;

⁸⁸ cfr. Artículo 13 inciso C, de la Ley General de Salud.

⁸⁹ cfr. Artículo 191 de la Ley General de Salud.

- IV. Consumidor: Toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia;
- V. Narcóticos: los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen esta Ley, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia;
- VI. Posesión: la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción
- VII. y disponibilidad de la persona;
- VIII. Suministro: la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos, y
- IX. Tabla: la relación de narcóticos y la orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato prevista en el artículo 479 de esta Ley.

Complementa a este glosario las definiciones que se hacen en los artículos 194 y 195 bis del Código Penal Federal también reformados en la misma fecha que la ley General de Salud y en donde se determinan las siguientes conductas:

- Por suministro se entiende la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos.
- Posesión: la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona.

La ley define al narcomenudeo como la posesión, comercio, suministro o cualquier otra conducta que se realice con narcóticos previstos en la tabla citada en el artículo 473 de la Ley General de Salud, siempre y cuando la cantidad de que se

trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada. En tal caso son competentes para conocer y resolver sobre dichos asuntos Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas.

Por exclusión a lo mencionado en el artículo 474 de la ley, entendemos que estamos hablando de narcotráfico al exceder las dosis mínimas mencionadas en la tabla de referencia, al multiplicar las mismas por mil y que existan elementos en donde se presuma que se trate de delincuencia organizada.

Esto nos da un parámetro en relación a la distinción en cuanto a cantidades de sustancias prohibidas por la Ley General de Salud y por supuesto traza una línea divisoria clara entre el negocio en gran escala conocido como narcotráfico y la mediana distribución de drogas prohibidas ya denominada como narcomenudeo.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009, a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal, contiene una tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato diario, para tener una base única para determinar el consumo personal en un día y, con base en ello determinar la diferencia entre narcomenudeo y narco mayoreo.

Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato⁹⁰	
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato
Opio	2 gr.
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.
Cannabis Sativa, Indica o Mariguana	5 gr.

⁹⁰ cfr. Artículo 479 de la Ley General de Salud

Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxi-anfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

El delito de narcomenudeo contempla tres tipos penales:

- La posesión simple de narcóticos;
- La posesión de narcóticos con fines de venta o suministro; y
- La venta o suministro de narcóticos.

El delito de posesión simple de narcóticos, se encuentra previsto y sancionado por el artículo 477, párrafo primero, de la Ley General de Salud, en relación con el 479, del mismo ordenamiento, el cual establece:

ARTICULO 477.- Se aplicará pena de diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días multa al que posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla, sin la autorización a que se refiere esta Ley, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aun gratuitamente (...).

En el artículo 475 de la ley define la conducta punible básica: es el acto de comercio, por lo que el que lo lleve a cabo hace acreedor a una pena de prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización comercie o suministre, aun gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla.

La situación jurídica se agrava para el transgresor cuando la víctima fuere persona menor de edad o que no tenga capacidad para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente; o que aquélla fuese utilizada para la comisión de los mismos se aplicará una pena de siete a quince años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa.

El catálogo de agravantes que considera el artículo en comento considera también los siguientes supuestos:

- I. Las penas que en su caso resulten aplicables por este delito serán aumentadas en una mitad, cuando:*
- II. Se cometan por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar, juzgar o ejecutar las sanciones por la comisión de conductas prohibidas en el presente capítulo. Además, en este caso, se impondrá a dichos servidores públicos destitución e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta;*
- III. Se cometan en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o dentro del espacio comprendido en un radio que diste a menos de trescientos metros de los límites de la colindancia del mismo con quienes a ellos acudan, o*
- IV. La conducta sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualesquiera de sus ramas y se valgan de esta situación*

para cometerlos. En este caso se impondrá, además, suspensión e inhabilitación de derechos o funciones para el ejercicio profesional u oficio hasta por cinco años. En caso de reincidencia podrá imponerse, además, suspensión definitiva para el ejercicio profesional, a juicio de la autoridad judicial.

En el caso de la posesión de narcóticos con ánimo de comercializar o suministrar los mismos mencionados en la tabla en cantidades menores a las ya referidas, el artículo 477 menciona que se impondrá una sanción de:

Tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las cantidades previstas en dicha tabla, sin la autorización correspondiente a que se refiere esta Ley, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de comercializarlos o suministrarlos, aun gratuitamente.

En tratándose de la posesión sin ánimos de comercialización o suministro, el artículo 478 establece la siguiente penalidad:

Pena de diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días multa al que posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla, sin la autorización a que se refiere esta Ley, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aun gratuitamente.

El artículo 478 determina que los farmacodependientes y los consumidores ocasionales, en el caso de que la autoridad correspondiente los sorprenda con narcóticos en cantidades establecidas en la tabla de referencia y sean remitidos ante la autoridad ministerial, ésta no ejercerá la acción penal cuando:

a) La persona posea medicamentos que contengan narcóticos de los mencionados en la tabla, y por la naturaleza y cantidad de los mismos, se concluya que es el necesario para su tratamiento;

b) La persona se encuentre en posesión de peyote u hongos alucinógenos cuando por la cantidad y circunstancias se presuma que serán utilizados en ceremonias usos y costumbres indígenas;

c) Quien posea alguno de los narcóticos señalados dentro de los límites de la tabla, es decir para su consumo personal e inmediato, se somete y cumple voluntariamente el tratamiento médico respectivo para atender su farmacodependencia o en el caso de los consumidores, a los programas de prevención correspondientes que al efecto señale la autoridad sanitaria.

El consumo es un problema de salud pública y el Estado no sanciona a una persona que presenta dependencia hacia una droga o la consume de manera ocasional. Por ello, cuando una persona es detenida y se le encuentra en posesión de algún narcótico deberá ser remitida ante la autoridad ministerial.

El Ministerio Público está obligado a orientar a las personas detenidas acerca de los centros de tratamiento y rehabilitación. Deberá emitir un reporte a las autoridades de salud para que éstas citen al liberado para recibir información y, en su caso tratamiento. La participación es voluntaria en los dos primeros reportes. Al tercero, la asistencia al tratamiento es obligatoria para los farmacodependientes. Cómo se les obligaría no queda establecido, lo que deja abierta la posibilidad para que las autoridades actúen discrecionalmente ante los distintos casos.

En el caso del farmacodependiente, la ley establece una despenalización al consumo bajo ciertas reservas que establece la propia ley en el numeral 478, al prescribir que:

El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los

narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia.

El Ministerio Público hará reporte del no ejercicio de la acción penal a la autoridad sanitaria de la entidad federativa donde se adopte la resolución con el propósito de que ésta promueva la correspondiente orientación médica o de prevención. La información recibida por la autoridad sanitaria no deberá hacerse pública pero podrá usarse, sin señalar identidades, para fines estadísticos.

Los elementos objetivos que integran el tipo penal de posesión son:

- La existencia de alguno de los narcóticos contemplados en la tabla del artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil la prevista en la misma.
- Que el sujeto activo posea el narcótico señalado; esto es, que tenga su tenencia material o lo mantenga bajo su radio de acción y disponibilidad;

Los elementos subjetivo específico:

- Qué por las circunstancias del hecho, la posesión no pueda considerarse destinada a comercializar o suministrar, aun gratuitamente el narcótico referido; y

Elemento normativo:

- Que el agente del delito carezca del permiso correspondiente de la autoridad sanitaria, para poseer el narcótico previamente señalado.

Conforme a lo anterior, se debe acreditar la realización de una conducta en forma de acción, consistente en poseer la droga asegurada, la que además debe estar considerada como psicotrópico o estupefaciente por la Ley General de Salud, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil la prevista en la tabla contemplada en el artículo 479.

Este cambio de paradigma no criminaliza el consumo de drogas. Así, cuando se promulgaron las reformas, los medios resaltaron la posibilidad de poder portar ciertas cantidades de drogas sin que esto derivase en el ejercicio penal en contra del portador, interpretando así la ley como una despenalización o permisividad del consumo de drogas ilícitas.

Sin embargo, resulta inflexible por cuanto hace a las cantidades permitidas para su posesión, lo que implica la posibilidad de que simples consumidores sean tratados como delincuentes, pues sugiere que quienes sean encontrados en posesión de cantidades mayores a las indicadas sean castigados con cárcel, incluso cuando dicha cantidad no sea para su comercialización.

Cabe precisar también que es poco clara la excusa absolutoria del adicto o del usuario ocasional que aun cuando tenga consigo alguna de las cantidades mencionadas en la tabla de referencia de la ley, el poseedor de la droga llega a caer en trampas legales de la criminalización secundaria del sistema de seguridad pública y justicia penal porque recordemos que aun cuando la posesión sea con fines de auto consumo y no se excedan las dosis, el acto de comercio si es punible, y dicho acto de comercio incluye dos conductas: el que vende y el que compra, ergo, el adicto cada vez que adquiere para su consumo se encuentra bajo un supuesto jurídico punible absolutamente pues la modalidad de comprar es una variante de

delitos contra la salud contemplada en la fracción I del artículo 194 del Código Penal Federal.

El capítulo IV de la Ley General de Salud, establece una serie de disposiciones para establecer un programa contra la farmacodependencia, mismo que se complementó con la reforma que establece el narcomenudeo de agosto de 2009, pues aun cuando el artículo 191 establece que la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del programa contra la farmacodependencia, a través de las siguientes acciones:

- I. La prevención y el tratamiento de la farmacodependencia y, en su caso, la rehabilitación de los farmacodependientes;
- II. La educación sobre los efectos del uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras susceptibles de producir dependencia, así como sus consecuencias en las relaciones sociales y;
- III. La educación e instrucción a la familia y a la comunidad sobre la forma de reconocer los síntomas de la farmacodependencia y adoptar las medidas oportunas para su prevención y tratamiento.

El artículo 192 se adiciona y complementa las disposiciones de la materia en el tema de prevención y establece las siguientes disposiciones en dicho artículo:

Artículo 192.- La Secretaría de Salud elaborará un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas.

Este programa establecerá los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y será de observancia obligatoria para los prestadores de servicios de

salud del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional y en los establecimientos de los sectores público, privado y social que realicen actividades preventivas, de tratamiento y de control de las adicciones y la farmacodependencia.

Las campañas de información y sensibilización que reciba la población deberán estar basadas en estudios científicos y alertar de manera adecuada sobre los efectos y daños físicos y psicológicos del consumo de estupefacientes y psicotrópicos.

De conformidad con los términos establecidos por el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, los gobiernos de las entidades federativas serán responsables de:

- I. Promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos; y*
- II. Proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que se requieran a las personas que consuman estupefacientes y psicotrópicos.*

Sin embargo, el artículo antes mencionado omite tomar en cuenta la voluntad de quien consume narcóticos. El contenido del numeral es determinante sobre la atención del consumidor para su tratamiento contra la adicción, pero, ¿si el que consume no quiere dejar de usar drogas? ¿Se le tiene que dar tratamiento en calidad de interdicto? ¿Dónde queda la voluntad sobre sí mismo del consumidor?

Artículo 192 bis.- Para los efectos del programa nacional se entiende por:

- I. **Farmacodependiente:** *Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;*
- II. **Consumidor:** *Toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia;*
- III. **Farmacodependiente en recuperación:** *Toda persona que está en tratamiento para dejar de utilizar narcóticos y está en un proceso de superación de la farmacodependencia;*
- IV. **Atención médica:** *Al conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud;*
- V. **Detección temprana:** *Corresponde a una estrategia de prevención secundaria que tiene como propósito identificar en una fase inicial el consumo de narcóticos a fin de aplicar medidas terapéuticas de carácter médico, psicológico y social lo más temprano posible;*
- VI. **Prevención:** *El conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir el consumo de narcóticos, a disminuir situaciones de riesgo y limitar los daños asociados al consumo de dichas sustancias;*
- VII. **Tratamiento:** *El conjunto de acciones que tienen por objeto conseguir la abstinencia o, en su caso, la reducción del consumo de narcóticos, reducir los riesgos y daños que implican el uso y abuso de dichas sustancias, abatir los padecimientos asociados al consumo, e incrementar el grado de bienestar físico, mental y social, tanto del que usa, abusa o depende de esas sustancias, como de su familia;*

VIII. **Investigación en materia de farmacodependencia:** Tiene por objeto determinar las características y tendencias del problema, así como su magnitud e impacto en lo individual, familiar y colectivo; construyendo las bases científicas para la construcción de políticas públicas y los tratamientos adecuados para los diversos tipos y niveles de adicción; respetando los derechos humanos y su integridad, y

IX. **Suspensión de la farmacodependencia:** Proceso mediante el cual el farmacodependiente participa en la superación de su farmacodependencia con el apoyo del entorno comunitario en la identificación y solución de problemas comunes que provocaron la farmacodependencia.

Artículo 192 Ter.- En materia de prevención se ofrecerá a la población un modelo de intervención temprana que considere desde la prevención y promoción de una vida saludable, hasta el tratamiento ambulatorio de calidad, de la farmacodependencia, el programa nacional fortalecerá la responsabilidad del Estado, principalmente de la Secretaría de Salud, ofreciendo una visión integral y objetiva del problema para:

- I. Desarrollar campañas de educación para prevención de adicciones, con base en esquemas novedosos y creativos de comunicación que permitan la producción y difusión de mensajes de alto impacto social, con el fin de reforzar los conocimientos de daños y riesgos de la farmacodependencia, especialmente dirigirá sus esfuerzos hacia los sectores más vulnerables, a través de centros de educación básica;
- II. Coordinar y promover con los sectores público, privado y social, las acciones para prevenir la farmacodependencia, con base

en la información y en el desarrollo de habilidades para proteger, promover, restaurar, cuidar la salud individual, familiar, laboral, escolar y colectiva;

- III. *Proporcionar atención integral a grupos de alto riesgo en los que se ha demostrado, a través de diversas investigaciones y estudios, que, por sus características biopsicosociales, tienen mayor probabilidad de uso, abuso o dependencia a narcóticos, y*
- IV. *Realizar las acciones de prevención necesarias con base en la percepción de riesgo de consumo de sustancias en general, la sustancia psicoactiva de uso; las características de los individuos; los patrones de consumo; los problemas asociados a las drogas; así como los aspectos culturales y las tradiciones de los distintos grupos sociales.*

Artículo 192 Quáter.- *Para el tratamiento de los farmacodependientes, las dependencias y entidades de la administración pública en materia de salubridad general, tanto federales como locales, deberán crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación, con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación, fundamentados en el respeto a la integridad y a la libre decisión del farmacodependiente.*

La ubicación de los centros se basará en estudios rigurosos del impacto de las adicciones en cada región del país y deberá:

- I. *Crear un padrón de instituciones y organismos públicos y privados que realicen actividades de prevención, tratamiento, atención y reinserción social en materia de farmacodependencia, que contenga las características de*

atención, condiciones y requisitos para acceder a los servicios que ofrecen, y

- II. Celebrar convenios de colaboración con instituciones nacionales e internacionales de los sectores social y privado, y con personas físicas que se dediquen a la prevención, tratamiento, atención y reinserción social en materia de farmacodependencia, con el fin de que quienes requieran de asistencia, puedan, conforme a sus necesidades, características, posibilidades económicas, acceder a los servicios que todas estas instituciones o personas físicas ofrecen.*

Artículo 192 Quintus.- *La Secretaría de Salud realizará procesos de investigación en materia de farmacodependencia para:*

- I. Determinar las características y tendencias del problema, así como su magnitud e impacto en lo individual, familiar y colectivo;*
- II. Contar con una base científica que permita diseñar e instrumentar políticas públicas eficaces en materia de farmacodependencia;*
- III. Evaluar el impacto de los programas preventivos, así como de tratamiento y rehabilitación, estableciendo el nivel de costo-efectividad de las acciones;*
- IV. Identificar grupos y factores de riesgo y orientar la toma de decisiones;*
- V. Desarrollar estrategias de investigación y monitoreo que permitan conocer suficientemente, las características de la*

demanda de atención para problemas derivados del consumo de sustancias psicoactivas, la disponibilidad de recursos para su atención y la manera como éstos se organizan, así como los resultados que se obtienen de las intervenciones;

- VI. Realizar convenios de colaboración a nivel internacional que permita fortalecer el intercambio de experiencias novedosas y efectivas en la prevención y tratamiento, así como el conocimiento y avances sobre la materia, y*
- VII. En toda investigación en que el ser humano sea sujeto de estudio, deberá prevalecer el criterio del respeto a su dignidad, la protección de sus derechos y su bienestar. En el diseño y desarrollo de este tipo de investigaciones se debe obtener el consentimiento informado y por escrito de la persona y, en su caso, del familiar más cercano en vínculo, o representante legal, según sea el caso, a quienes deberán proporcionárseles todos los elementos para decidir su participación.*

Artículo 192 Sextus.- *El proceso de superación de la farmacodependencia debe:*

- I. Fomentar la participación comunitaria y familiar en la prevención y tratamiento, en coordinación con las autoridades locales, y las instituciones públicas o privadas, involucradas en los mismos, para la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas y acciones;*
- II. Fortalecer la responsabilidad social, la autogestión y el auto cuidado de la salud, fomentando la conformación de estilos de vida y entornos saludables que permitan desarrollar el potencial de cada persona, propiciando condiciones que eleven la calidad de vida de las familias y de las comunidades;*

- III. *Reconocer a las comunidades terapéuticas, para la rehabilitación de farmacodependientes, en la que sin necesidad de internamiento, se pueda hacer posible la reinserción social, a través del apoyo mutuo, y*
- IV. *Reconocer la importancia de los diversos grupos de ayuda mutua, que ofrecen servicios gratuitos en apoyo a los farmacodependientes en recuperación, con base en experiencias vivenciales compartidas entre los miembros del grupo, para lograr la abstinencia en el uso de narcóticos.*

Artículo 193 Bis.- *Cuando el centro o institución reciba reporte del no ejercicio de la acción penal, en términos del artículo 478 de esta Ley, las autoridades de salud deberán citar al farmacodependiente o consumidor, a efecto de proporcionarle orientación y conminarlo a tomar parte en los programas contra la farmacodependencia o en aquellos preventivos de la misma.*

II.4. Código Penal Federal

El Código Penal Federal en el libro segundo, Título séptimo se contempla tipificado los “delitos contra la salud”, donde se penaliza aquellas conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II y III y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.

La legislación denomina a tales sustancias como narcóticos, en razón al efecto que generan y producen en el ser humano. Etimológicamente la palabra narcótico hace referencia al sueño inducido artificialmente (adormecedor, relajación muscular y embotamiento de la sensibilidad). En México se les llama narcóticos a todas las sustancias prohibidas, ya sea que produzcan sueño, lo quiten o simplemente no interfieran en las funciones del sueño.

II.4.1. Delitos Contra la Salud

De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos

Artículo 193.- Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II, y III y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.

El juzgador, al individualizar la pena o la medida de seguridad a imponer por la comisión de algún delito previsto en este capítulo, tomará en cuenta, además de lo establecido en los artículos 51 y 52, la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la menor o mayor lesión opuesta en peligro de la salud pública y las condiciones personales del autor o participe del hecho o la reincidencia en su caso.

Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este capítulo, así como de

objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese fin, el Ministerio Público dispondrá durante la averiguación previa el aseguramiento que corresponda y el destino procedente en apoyo a la procuración de justicia, o lo solicitará en el proceso, y promoverá el decomiso para que los bienes de que se trate o su producto se destinen a la impartición de justicia, o bien, promoverá en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades que resulten competentes conforme a las normas aplicables.

Como ya se había mencionado en páginas anteriores, el bien jurídico tutelado por el legislador es la salud pública, materializada en las decisiones individuales de consumir a pesar de la criminalización del gusto personal frente al consumo ocasional, frecuente o adictivo a una o varias sustancias narcóticas criminalizadas por el Estado, todo lo anterior de cara a la eventual amenaza de la masificación del consumo, el impacto social que tendría sobre la salud de los consumidores y el eventual costo con cargo al erario por la atención clínica y hospitalaria de los consumidores; sin embargo, surge la duda sobre la veracidad de dicho argumento, toda vez que las sustancias legales para su consumo que alteran la consciencia como son las bebidas alcohólicas y tabaco principalmente han demostrado ser factores que dañan la salud física y psicológica de quienes las consumen impactando también a sus familiares, y dichas sustancias no son criminalizadas para su consumo.

Artículo 194.- *Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:*

I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados

en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud;

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico.

Por suministro se entiende la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos.

El comercio y suministro de narcóticos podrán ser investigados, perseguidos y, en su caso sancionados por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.

II.- Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.

Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo.

III.- Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y

IV.- Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualesquiera de las sustancias comprendidas en el artículo anterior.

Las mismas penas previstas en este artículo y, además, privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualquiera de las conductas señaladas en este artículo.

Artículo 195.- *Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194, ambos de este código.*

La posesión de narcóticos podrá ser investigada, perseguida y, en su caso sancionada por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.

Cuando el inculpado posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad igual o superior a la que resulte de multiplicar por mil las ahí referidas, se presume que la posesión tiene como objeto cometer alguna de las conductas previstas en el artículo 194 de este código.

La legislación comentada pone de manifiesto una política criminal que obedece a una imposición emanada de la política prohibicionista de los Estados Unidos de Norteamérica a sus aliados y en especial a México por ser vital y estratégico para su política de seguridad nacional; sin embargo, esta imposición punitiva no ha disminuido el consumo de drogas ni en los Estados Unidos ni en el resto del mundo, pero sí ha incrementado la violencia criminal en torno a un negocio multimillonario del mercado de drogas prohibidas que ha costado miles de vidas perdidas, familias desintegradas sí por el daño que físico y moral del adicto pero sobre todo porque en muchas regiones de México el narcotráfico se ha convertido en una expectativa de salir adelante para muchos mexicanos aun cuando estén conscientes de que involucrase en dicha actividad no sólo puede implicar perder la libertad a través de la cárcel, incluso perder la vida.

Esto nos lleva a un punto obligado de replantear una política criminal para el control de drogas en México con una orientación diferente, misma que trataremos de establecer en capítulos posteriores.

CAPITULO III

LA PROBLEMÁTICA SOCIO-JURIDICA Y LA PROHIBICIÓN DEL COMERCIO DE DROGAS EN MÉXICO Y AMÉRICA

III.1. El consumo de drogas en su faceta histórica

Para entender la influencia del consumo de drogas y su actual problemática sin duda hay que partir de los antecedentes históricos del consumo en México y de nuestro país vecino Estados Unidos de Norte América y su estrecha relación en este sentido.

III.2. Antecedente histórico del consumo de drogas en México y Estados Unidos de Norteamérica

El consumo de drogas, actualmente prohibidas, en México y el resto de América, se remonta a épocas precolombinas en donde el uso de drogas alucinógenas era (y son todavía en tradiciones autóctonas en los pueblos indígenas de América) de dos vías: ceremonial y terapéutico. En el campo ceremonial eran un medio para expandir la consciencia y tener contacto con sus deidades.⁹¹ El uso sacramental en la antigüedad de dichas sustancias, cuya responsabilidad recaía en chamanes y sanadores especialmente preparados para los usos y propósitos ya mencionados; se contraponen al consumo hedonista de la actualidad vinculado al consumo recreativo, placentero y dependiente de las drogas.

Drogas como la marihuana, el opio, el alcohol y el peyote, entre otras, formaron parte importante de los ritos dedicados a diversas deidades. En México, antiguas civilizaciones como los aztecas, utilizaban el pulque como parte de las ceremonias religiosas, particularmente los sacerdotes que lo hacían para lograr una mejor interpretación de los mensajes que enviaban los dioses.

La transculturización en la motivación y efectos en el consumo de sustancias consideradas actualmente drogas, ha sido el detonante motivador de su prohibición al argumentar, los prohibicionistas, daños a la salud física y mental de los adictos. Mientras que, en culturas autóctonas, como los coras, huicholes y tarahumaras, el consumo está ligado a aspectos ceremoniales y de expansión de la consciencia, como en el caso del uso del peyote.

Para los incas en Perú, el consumo de hoja de coca está vinculado a uso terapéutico y al vigor físico; entre tanto, el consumo de las mismas sustancias, y otras más, por occidentales ha estado vinculado al hedonismo, ocasionando en los

⁹¹ López Betancourt, Eduardo, *Drogas su legalización*, México, Porrúa, 2009, p. 62.

consumidores adicción y efectos adversos en función de las dosis y las veces que el sujeto las usa en un mismo día, cada día.

El cultivo de la marihuana se remonta hacia el año 3000 A. de C. En esa época se afirmaba que el consumo en exceso hacía ver monstruos, pero si era usado por un tiempo prolongado podía lograr que quien lo consumiera se comunicara con los espíritus. Los chinos lo usaban como complemento alimenticio, con propósitos medicinales; e incluso, el cáñamo (como también se le conoce) se usaba en la confección de textiles y ropa fina.⁹²

En las civilizaciones precolombinas, la hoja de coca era utilizada como parte de los rituales sociales y religiosos. Además, leyendas incas afirmaban que el dios Sol había creado la coca para abatir el hambre, la sed y el cansancio, por lo que se le confería la característica de otorgar poder físico para aguantar los trabajos propios de la época.⁹³

Para los indígenas huicholes de México el peyote (*Lophophora williamsi*) no es una planta sino una deidad o regalo de la diosa de la tierra a los hombres para que estos puedan comunicarse con ella mediante una contemplación mística; por lo que los huicholes, celebran todavía las fiestas del peyote en donde todos los miembros de la comunidad consumen el peyote recién recolectado.⁹⁴

III.2.1. El uso ceremonial de drogas en el México prehispánico y la satanización del consumo en la época de la Colonia

⁹² Fernández Menéndez, Jorge y Salazar Slack, Ana María, *El enemigo en Casa, drogas y narcomenudeo en México*, México, Taurus, 2008, p. 147.

⁹³ *ibidem*, p. 137.

⁹⁴ Evan Schultes, Richard, y Hoffman, Albert, *Plantas de los Dioses*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 6.

En el México prehispánico dominó la herbolaria con diversos usos como: ceremoniales, medicinales y lúdicos y su uso era tan avanzado, que era posible curar diversas enfermedades, incluso heridas; como lo refiere Escohotado al mencionar que Hernán Cortes fue curado por los tlaxcaltecas, por lo que escribió al Rey de España para que no enviara médicos al nuevo mundo, pues era tal el conocimiento y destreza de los indígenas que no era necesaria la presencia de médicos del viejo mundo.⁹⁵

Sin embargo, la maestría de los naturales del nuevo mundo en la herbolaría, no permitía a los conquistadores distinguir entre uso medicinal y “hechicería” al referir Escohotado a Juan de Cárdenas quien refiere al peyote, a la brugmancia, el olohliuqui y el tabaco, diciendo qué, el uso de dichas plantas sin un fin curativo eran capaces de hacer ver a los hombres al mismo demonio.⁹⁶

Había un desconocimiento de los conquistadores, en especial de los inquisidores, respecto del uso de las plantas medicinales con sustancias activas afines a la mezcalina y al ácido lisérgico (LSD). Ambas potentes alucinógenos, entre los que destacan el teonácatl, llamado también en lengua náhuatl zeta maravillosa y el olohliuqui son emparentadas con lucifer, pues a juicio de Sahagún, dichas plantas servían a los nativos para comulgar con el diablo, por lo que en 1629 se desata una persecución y satanización de dichas plantas y por supuesto de quienes las consumieran.⁹⁷

El cacao es un estimulante más, dentro de la gran herbolaría americana, al parecer originario de México, usado por los emperadores aztecas ceremonialmente.⁹⁸ Lo paradójico del consumo de sustancias es que el cacao

⁹⁵ Escohotado, Antonio, *Las drogas de los orígenes a la prohibición*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1994, p. 55.

⁹⁶ *ibidem*, p. 56

⁹⁷ *idem*, p. 57

⁹⁸ *ibidem*, p. 60

estaba prohibido debido a que se consideraba un producto estimulante. Actualmente es de consumo por gente de todas las edades.

La planta adictiva de mayor uso y más venerada por los naturales de la América precolombina, es la *Herba Nicotiana* o tabaco, que podía ser bebida, comida o fumada. Dicha planta era ampliamente usada en ceremonias y de uso común. También fue satanizada al decretarse que sólo quien tuviera pacto con el demonio podía sacar humo por la boca. Sin embargo, el poder adictivo de la droga, atrapa a las masas en Europa, Asia y África, por lo que la corona española en 1611 decide grabar la exportación del tabaco generando un monopolio del comercio de dicha “droga”.

El tabaco también es sembrado y cosechado en Virginia, Maryland y las Carolinas por lo que en breve el monopolio del comercio de dicha droga es compartido por España con Inglaterra que en 1640 producía 35 toneladas de tabaco para mascar y fumar. El consumo de tabaco fue prohibido en Rusia y en China, el zar Miguel Fedorovich decretó que se torturaría a quien se sorprendiera fumando y se le obligaría a confesar quien se lo vendió y se les cortaría la nariz a ambos. El último emperador de la dinastía Ming en 1642, decretó que se castigaría con pena de muerte a quien traficara y consumiera tabaco.⁹⁹ Obvio, todas estas prohibiciones fueron superadas y actualmente el tabaco sigue siendo la droga más adictiva del mundo con un consumo global de 6 millones 2 mil toneladas de tabaco anuales, de acuerdo a cifras obtenidas por la Organización Mundial de Salud.¹⁰⁰

⁹⁹ *idem*

¹⁰⁰ Lima da Silveria, Leandro y Dornelles, Mizael, *Mercado mundial de tabaco, concentração de capital e organização espacial. Notas introdutórias para una geografia do tabaco*, Brasil, 2010, fecha de consulta 2 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-338.htm>

III.2.2. México, siglo XIX y XX

En México la marihuana y el hachís, la cocaína, el opio y la heroína, se volvieron sustancias prohibidas, sobre las cuales había de caer el peso de la ley, la investigación y el rastreo de quienes las producían, las procesaban, las traficaban, las vendían y las consumían a partir de 1924.

Durante el Siglo XIX, la marihuana fue una droga de pobres, muy consumida por los soldados y en las cárceles, mal vista por la parte más rica de la sociedad mexicana, la cual tenía dinero para consumir otro tipo de estupefacientes que les llegaban de otras partes del mundo, como la belladona, el láudano, el opio, y por supuesto la cocaína.

El Estado mexicano intentó controlar el consumo de drogas desde el Siglo XIX. En 1846 surgió el primer reglamento para establecer boticas en la Ciudad de México, únicos lugares autorizados para elaborar y vender aquellos narcóticos tolerados por el gobierno.¹⁰¹

En 1870 se estipuló que sólo podían venderse bajo receta médica, en 1884 el Consejo Superior de Salubridad realizó un primer catálogo de tóxicos y sustancias peligrosas. Sin embargo, era difícil controlar su venta, entre otras razones por la debilidad del Estado y porque la sociedad las necesitaba. Como ya se mencionó, la marihuana era vista como una droga de clases bajas, relacionada con el pulque y que llevaba a los pobres a cometer delitos, mientras que aquellos que tenían más dinero y educación consumían otro tipo de productos, entre ellos la heroína.¹⁰²

Es en 1909, en Shanghai donde se lleva a cabo la primera reunión internacional para tratar el control de drogas, pero México hasta 1912, en la

¹⁰¹ Burkholder, De la Rosa Arno, *Historia de las Drogas en México o las raíces del infierno actual*, 2011, fecha de consulta, 2 de mayo de 2012, disponible en, <http://astim2011.blogspot.mx/2011/07/historia-de-las-drogas-en-mexico-o-las.html>

¹⁰² *idem*.

Convención de la Haya signa todos los tratados que inician el impedimento para la producción, tráfico y consumo de drogas como la marihuana, el opio y la adormidera.¹⁰³ De ahí en adelante, fueron incrementándose los controles para impedir toda la cadena productiva hasta su consumo.

En México, entre 1888 y 1911, las cantidades de opio importado oscilaron entre casi 800 kilos y cerca de 12 toneladas. El consumo de opio en forma de láudano mezcla de opio de alta calidad, alcohol de 30º, azafrán y esencias de canela y clavo y otros compuestos opiados, era legítimo y usual. En Sinaloa, datos estadísticos de 1886 consignan ya desde entonces la existencia de la adormidera blanca, rica en morfina, entre la flora de la región. Sin embargo, el opio se importaba de los Estados Unidos, Europa y Asia.¹⁰⁴

Los vinos o "cordiales" con coca (Mariani, San Germán, Désiles, etc.) recomendados para niños y adultos contra el raquitismo, la senilidad, la anemia, la neurastenia, etc.; y los cigarrillos de marihuana (de una compañía francesa) para combatir el asma, la tos nerviosa, los catarros y el insomnio, formaban parte de los productos que se ofrecían normalmente en las farmacias.¹⁰⁵

En 1920, las autoridades sanitarias mexicanas consignaron sus preocupaciones eugenésicas e hicieron eco al espíritu criminalizador de las reuniones internacionales promovidas por los Estados Unidos para controlar principalmente la producción de opio y sus derivados -Shanghai, 1909; La Haya, 1912- al establecer las "Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza".

¹⁰³ Astorga, Luis, *El siglo de las drogas*, México, Random House Mondadori, 2005, p. 28.

¹⁰⁴ El Colegio de México, *Comercio Exterior de México 1877-1911: Estadísticas Económicas del Porfiriato*, México, se, 1960, p. 214

¹⁰⁵ *ibidem*, 221

Estas medidas prohibían el cultivo y la comercialización de la mariguana, cuya venta se pretendía controlar por lo menos desde 1883 por considerarla venenosa o nociva en otras manos que no fueran las de los médicos o farmacéuticos. El de la adormidera se permite, al igual que la extracción de sus productos, siempre y cuando se solicite el permiso correspondiente. Seis años después, la prohibición abarcará a las dos plantas, sin excepción.¹⁰⁶ Bajo el nuevo paradigma prohibicionista, los comerciantes y consumidores se convierten en traficantes y viciosos; ambas conductas, criminalizadas.

Hacia 1931 en México, los delitos relacionados con las drogas “pasan a ser de carácter federal. Para los vendedores se establecen penas de seis meses a siete años de prisión. El 27 de octubre de 1931 entra en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía”¹⁰⁷ dando paso así a un histórico crecimiento de las penas y los recursos jurídicos para tratar de contener el problema. Pero estas políticas restrictivas no hicieron sino aumentar el valor del producto prohibido, permitiendo el crecimiento histórico de grupos dedicados al tráfico de estupefacientes que años después alcanzarían el poder económico suficiente para establecer sus propias reglas y procesos de reproducción cultural y simbólica en la gente generando así una base social y una expectativa de logro a través del comercio ilegal de drogas.

Mientras tanto, en Estados Unidos, en 1937 se creó la “Marihuana Tax Act” estableciendo el “control gubernamental sobre el traslado y venta de la planta”.¹⁰⁸

III.2.3. Libre consumo y comercialización de drogas en Estados Unidos de Norte América en los siglos XIX y XX

¹⁰⁶ *idem*

¹⁰⁷ Astorga, Luis, *Op. Cit.*, p. 43.

¹⁰⁸ *idem*

Como ya se refirió en los antecedentes de este capítulo sobre el consumo de sustancias naturales y procesadas que hoy están sujetas a prohibición de tráfico; es lo que ha traído, entre otras cosas, consigo un fenómeno criminal denominado narcotráfico, que es la manifestación de un conjunto de conductas diversas encauzadas a toda la cadena de suministro de las drogas prohibidas: desde la siembra, hasta el acto de compra-venta del producto al consumidor final.

El discurso prohibicionista de las multicitadas sustancias, ha sido promovido, principalmente, por los Estados Unidos de Norte América, país que paradójicamente suma millones de personas a los alienados por las drogas, y que sostiene un discurso doble moralista bajo la bandera de ser los policías del mundo y construir y deconstruir enemigos que sostengan una dinámica colonialista bizarra posmoderna en donde no es necesario ocupar de facto territorios, basta con generar políticas que rediman a Estados débiles, desestructurados política y socialmente para garantizar reservas naturales, deudas económicas y mercados ilegales que costeen campañas y operaciones negras no autorizadas por el congreso de su país por la vía formal.

Bajo este preámbulo podemos mencionar que en los Estados Unidos desde la conquista y colonización inglesa y hasta principios del siglo XX, el consumo de drogas como la cocaína, heroína, marihuana, opio, alcohol y tabaco formaban parte del amplio repertorio de sustancias que alteran la consciencia de libre comercialización y consumo.

En la obra de Szasz, reivindicatoria del derecho –personal– al consumo de las drogas, indicó qué desde la fundación de las trece colonias hasta la guerra civil, la cosecha de marihuana tuvo especial relevancia en términos monetarios porque era la materia prima principal para confeccionar tela de cáñamo, ropas y cordaje. George Washington cultivó marihuana, la cual era llamada cáñamo y no marihuana, al igual que a los negros se les llamaba tres quintos de personas.¹⁰⁹ Al fraccionar y

¹⁰⁹ Szasz, Thomas, *Op. Cit.* p. 23

denigrar mediante la construcción del lenguaje a otro ser humano, de igual manera se maneja sólo en el lenguaje lo terrible y temible del consumo de sustancias y yerbas que han estado entre nosotros y han sido consumidas en los últimos 5000 años de historia del ser humano en la tierra, de tal suerte que Szasz se cuestiona: ¿cuántos saben que el cáñamo, la coca y la adormidera son plantas comunes, cuántos comprenden cómo han sido transformadas en temidas «drogas peligrosas», y cuántos se dan cuenta de que perdiendo nuestros derechos a ellas renunciamos a algunos de nuestros más básicos derechos a la propiedad?¹¹⁰

Refiriéndose al cuerpo humano como la propiedad más íntima de una persona y como derecho máximo el poder decidir libremente sobre el consumo o no de dichas sustancias sin que sea motivo de criminalización por parte del Estado.

El primer fármaco adictivo del siglo XIX, fue la morfina, cuyo uso estaba íntimamente ligado los hospitales en la guerra civil estadounidense y en la guerra franco prusiana de 1870. Respecto de la morfina se decía que “usándose con orden e higiene, podía usarse varias veces al día sin reducir la vida ni reducir las capacidades de trabajo”.¹¹¹

Mucho más potente que la morfina, resultó ser la di-acetil morfina, conocida comercialmente como heroína –cinco veces más fuerte que su antecesora la morfina– Gracias a la comercialización de esta sustancia y de la aspirina, laboratorios Bayer se convirtió en una empresa farmacéutica global. Para su campaña publicitaria, el citado laboratorio indicaba lo siguiente:

- Al revés que la morfina, este producto aumenta la actividad.
- Desaparece todo sentimiento de temor

¹¹⁰ *ibidem*, p. 24

¹¹¹ Scohotado, Antonio, *Op. Cit.*, p. 78.

- Incluso dosis mínimas, hacen desaparecer cualquier tipo de tos, incluyendo la tuberculosis.
- Los morfinómanos tratados con esta sustancia, perdieron todo interés en la morfina.

La venta de la heroína se realizó masivamente a partir de 1898, al promoverse principalmente, como una droga de salida, es decir, para sacar de la adicción del opio y la morfina, así como también como un potente y sutil estimulante.

La cocaína se aísla por primera vez en 1859 e inicia su comercialización masiva, reconociéndose como una “alimento para los nervios” y una “forma inofensiva de curar la tristeza”. Sigmund Freud hace una investigación sobre el fármaco y laboratorios Park Davis compite con Merck en relación a cuál cocaína es mejor.

Hacia 1890 más de un centenar de bebidas incluyen en sus fórmulas cocaína, la más popular: French Wine of Coca, Ideal Tonic, un espumoso alcohol registrado y comercializado como Coca Cola, la cual al empezar a vislumbrarse la ley seca, quita el alcohol de su componente, se adiciona con nuez de kola que contiene cafeína, y se lanza al mercado como Coca Cola, un remedio soberano y bebida desalterante.¹¹²

III.3. Introducción a la dimensión y problemática de las drogas prohibidas.

Desde hace décadas México ha seguido una política de tipo prohibicionista con respecto a la problemática que gira en torno a las drogas.

Desde los años setenta del siglo XX, con la Operación Cóndor¹¹³, orientada a la erradicación de cultivos mediante el uso de antidefoliantes como el paraquat;

¹¹² *idem*.

¹¹³ Aguilar Camín, Héctor, *Informe Jalisco: más allá de la guerra de las drogas*, México, se, 2012, p.23

el cual, hasta el actual gobierno del presidente Enrique Peña Nieto quien ha seguido con las mismas estrategias de represión, combate y política criminal contra las organizaciones criminales que comercian drogas prohibidas en México.

Los resultados de medio siglo de persecución de las drogas en México han sido nada eficaces pues las estrategias utilizadas han provocado un constante ambiente de inseguridad y violencia.

Las actividades del narcotráfico conforman una extensión que integra 22 de los 32 Estados de la República, cinco de los cuales viven condiciones de inseguridad y violencia que han hecho correr por el mundo la imagen de México como un país cercano a ser un Estado fallido, incapaz de controlar, gobernar y mantener el monopolio de la violencia legítima en su territorio¹¹⁴.

Los gobiernos mexicanos y amplios sectores sociales se han beneficiado del comercio ilegal de drogas; sin embargo, los compromisos adquiridos sobre todo con los Estados Unidos de Norteamérica obligaron a que durante el sexenio pasado de Felipe Calderón y en el actual gobierno de Enrique Peña Nieto se libre una estrategia de descabezamiento de ciertas organizaciones criminales generando vacíos de poder al interior de las mismas, lo que ocasiona que entre los mandos intermedios de cada una de ellas se aspire a tener el control de dichas organizaciones agudizando la violencia en distintos puntos de la geografía nacional, como son los casos de Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey, Tampico, Ciudad Mante, Acapulco, Morelos, Veracruz, estado de México, entre otros.

Es paradigmático el caso de la región de tierra caliente, una franja de clima extremo que abarca 11 municipios del Estado de Michoacán, 9 del Estado de Guerrero y 5 del Estado de México.¹¹⁵ Específicamente en el caso de Michoacán, el

¹¹⁴ *idem*

¹¹⁵ Padget, Humberto, *La república marihuana*, 2012, fecha de consulta, 16 de abril de 2014, disponible en, <http://www.m-x.com.mx/2011-08-07/republica-marihuana-2/>

comercio de marihuana ha sido la base del sostenimiento económico de los habitantes de la región y donde coincidentemente se alzaron en armas los pobladores contra la organización criminal de los caballeros templarios iniciando así un esquema de inestabilidad política y social en la región.

Los gobiernos locales de México son incapaces de administrar un esquema de tolerancia controlada como el que funciona en las grandes ciudades estadounidenses. Ciertas regiones y ciudades del país muestran síntomas de inseguridad semejantes, en efecto, a los que presentan los Estados fallidos. El asunto crítico no es de salud, sino de seguridad pública¹¹⁶.

La política de prohibición consume grandes partidas de dinero público, proporcionalmente mayores en los países de producción y más que en los países consumidores. Por ejemplo: Estados Unidos gasta 40 mil millones de dólares al año en la “guerra contra las drogas”. México gasta nueve mil millones, el triple del gasto estadounidense si se comparan las cifras con sus respectivos productos internos¹¹⁷.

La inseguridad que sacude a México nace de las debilidades de su Estado de derecho y de sus frágiles gobiernos locales. Pero se dispara también por las rentas que obtienen los narcotraficantes en el mercado ilegal de drogas. Son esas rentas las que permiten al crimen organizado corromper, reclutar y armarse fuera de toda proporción. El Estado mexicano no parece capaz de enfrentar organizaciones criminales que capturan rentas tan cuantiosas.

Como se puede observar este es un problema complejo, multidimensional y multifacético relacionado a la punibilidad de conductas relacionadas al tráfico de drogas prohibidas, a través de las políticas actuales, no se reduce a ser un asunto

¹¹⁶ Lajous, Andrés, *et al.* Legalizar: un informe, 2010, fecha de consulta 16 de abril de 2014, disponible en, <http://www.nexos.com.mx/?p=13946>

¹¹⁷ *idem*

de policías y criminales, cuando el problema de las drogas puede ser observado, y se analizará desde distintas ópticas:

- Una cuestión de libre decisión individual respecto a que sustancias ingerir y cuáles no, donde la tutela del Estado sea garantizar un consumo informado y políticas de reducción de daños.
- Un problema de seguridad pública –visión aplicada por la política criminal vigente en dicha materia –circunscribiéndolo a ser un conflicto generado entre organizaciones criminales contra ellas mismas, policías y fuerzas armadas con devastadoras consecuencias para el tejido social.
- Un problema de salud pública, al sumir en la adicción a miles de personas demeritando así su calidad de vida con altos costos al erario vía atención de los adictos.
- Un problema de mercado, en donde prevalece una lucha soslayada por las élites políticas en nuestro país contra la legalización y la despenalización, basado en la derrama económica multimillonaria del narcotráfico, aun cuando no es posible precisar montos, se tienen cifras que valúan el mercado mexicano en miles de millones de dólares,¹¹⁸ y esto representa altos dividendos para autoridades corruptas y grupos reales de poder quienes tienen un porcentaje generoso vía complicidades, sociedades, negocios y corrupción con los grupos delictivos de alto perfil y alto impacto.
- Un problema político, en donde se teme porque los intereses de las organizaciones criminales llamados “cárteles”, fondeen campañas políticas y

¹¹⁸ Resa Nestares, Carlos, *Se requieren cifras confiables para analizar el mercado de drogas en México*, 2012, fecha de consulta, 30 de abril de 2012, disponible en, http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_265.html

“compren” los favores gubernamentales de los gobiernos municipales, estatales y federal al subordinar al poder político bajo los cotos de poder de las organizaciones criminales.

- Definitivamente es necesario también observar el fenómeno criminal relacionado al tráfico de drogas desde *una perspectiva social*, en donde las organizaciones criminales han sido y son una alternativa de satisfacción de necesidades individuales y sociales de las personas, las cuales han encontrado en estas organizaciones acceso a trabajo, comida, seguridad, pertenencia, afiliación y poder generando así una base social del delito.
- Una amenaza a la seguridad nacional, pues la evolución criminal de las organizaciones criminales cuya principal actividad comercial ilícita es el narcotráfico y las acciones de política criminal implementadas en los últimos 6 años han contribuido a detonar la violencia materializada en pseudo ejércitos irregulares que combaten entre sí y contra las fuerzas del orden generando así un clima de inestabilidad política.

Tampoco hay que dejar de observar la relación bilateral México-Estados Unidos. Al estar la agenda de seguridad nacional mexicana vinculada a la de los Estados Unidos, asumimos como causa propia la lucha a las amenazas que puedan ser detectadas y neutralizadas desde nuestro territorio, de tal suerte que los grupos del crimen organizado mexicanos al ser reconstruidos lingüísticamente como “narco insurgencia terrorista”,¹¹⁹ son identificados como amenaza regional e incluso global por el departamento de Estado de los Estados Unidos.

- Obliga a hacer un *análisis jurídico penal*, de cara a la criminalización, penalización e ilegalidad en que se encuentran los actores sociales que

¹¹⁹ Gómara Doris, *Buscaglia: narco es mafia insurgente*, 2010, fecha de consulta 28 de abril de 2012, disponible en, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180367.html>

intervienen en la dinámica criminógena del narcotráfico, y el marco legal que lo tutela indirectamente manifestado como un derecho penal de excepción, en referencia a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la reforma constitucional del sistema de justicia penal de junio de 2008 en el que concurren consideraciones doctrinarias del derecho penal del enemigo y del derecho penal garantista.

- Un análisis profundo desde el *paradigma criminológico* en que se desenvuelve el tráfico ilegal de drogas, en donde a partir del año 2000 con la llamada transición democrática y el inicio de gobiernos federales panistas y actualmente con el gobierno priista encabezado por Enrique Peña Nieto, hemos sido testigos de una revolución criminal y una epidemia de violencia en México, en donde los procesos de descomposición social orientados a la violencia y el delito han sido particularmente acelerados, aunados a una política de exterminio en contra de determinados grupos criminales, generalmente contrarios a la organización criminal denominada cártel de Sinaloa que como ya se mencionó, ha sumido al país en una espiral de delincuencia, muerte y violencia.

El discurso prohibitivo y punitivo sobre las drogas y la política criminal para su control, han evidenciado una crisis de eficacia global. Sus resultados son escasos, en cuanto a la erradicación de la adicción y a la producción a dichas sustancias, y sus costos muy altos. La prohibición, nacida en la Convención Internacional del Opio de 1912,¹²⁰ se expandió paso a paso entre 1949 y 1961, y fue asumida por los países signatarios de la ONU en 1998. El fin declarado de dicha convención: “Reducir la oferta ilegal, así como también la demanda de drogas”. Ambos objetivos no han sido conseguidos, e incluso han aumentado

¹²⁰ Convenio Internacional del Opio, BOE núm. 36/1919, de 5 de febrero de 1919. Fecha de consulta 4 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/17TRATADOSSOBRECRIMENTRANSNACIONAL/TCT1731ESP.pdf>

progresivamente, como lo menciona en su informe de 2010, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés).¹²¹

En 1961 la ONU realizó la primera convención para el control de las drogas ilícitas, cuyo objetivo era la eliminación del consumo de opio en 15 años y el de coca y marihuana en 25 años. De haberse cumplido este objetivo, el año 1986 debería ser un hito histórico para recordar la desaparición del consumo de la coca y la marihuana¹²²; sin embargo, ha sucedido lo que seguro habrían previsto quienes plantearon dichos objetivos: que la política de extinción del tráfico de estupefacientes sería un fracaso absoluto como ha quedado demostrado hasta este momento.

En los países consumidores, luego de medio siglo de persecución, no han descendido ni la oferta ilegal ni la demanda. Se ha mantenido estable el consumo de cocaína y heroína. Ha crecido el de metanfetaminas y mariguana. Según la propia ONU, en 2009, once años después del acuerdo universal de prohibición, consumían drogas entre 149 y 272 millones de personas, es decir, entre 3.3% y 6.1% de la población mundial, un rango similar al de la década anterior.¹²³

¹²¹ Oficina de las Naciones Unidas, contra la droga y el delito, (UNODC), Situación de consumo, la producción y el tráfico ilícito de drogas en el mundo, 2011, fecha de consulta, 4 de mayo de 2012, disponible en, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/ExSum-translations/WDR_-_2011_-_SP.pdf

¹²² Londoño Berrio, Hernando León, Restrepo Parra, Adrián, *Guerra contra las drogas, populismo punitivo y criminalización de la dosis personal*, Fecha de consulta 4 de mayo de 2012, disponible en <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/11759/20779263>

¹²³ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, *Cálculos de la UNODC basados en los datos obtenidos mediante el cuestionario para los informes anuales y otras fuentes oficiales*, 2011, fecha de consulta 12 de agosto de 2013, disponible

Según la ONU, en 2003 el valor global del mercado de drogas ilícitas era de 322 mil millones de dólares. De ellos, 140 mil millones correspondían a la marihuana, 70 mil a la cocaína, 65 mil a los opiáceos y la heroína, 44 mil a las metanfetaminas. Del total del valor añadido a esas drogas por su carácter ilegal, el 76% se quedaba en los países consumidores y el 24% restante en los países productores y de paso.¹²⁴

México ha subyugado su política criminal punitiva encaminada a la criminalización de los llamados delitos contra la salud en los que se encuentran todos los relacionados al narcotráfico. Desde los años setenta con la Operación Cóndor,¹²⁵ orientada a la erradicación de cultivos mediante el uso de anti defoliantes como el paraquat,¹²⁶ hasta la guerra contra las drogas asumida de diciembre de 2007 a diciembre de 2013 en México, ha tenido un costo social de 80 mil muertes y 22 mil desaparecidos y 200 mil desplazados por la violencia.

Las organizaciones civiles hablan de más de 100 mil muertos y un número indeterminado de desaparecidos,¹²⁷ así como 250 mil desplazados por la violencia

en, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/ExSum-translations/WDR_-_2011_-_SP.pdf

¹²⁴ UNODC, World Drug Report, 2005. Según Peter Reuter, los campesinos productores de hoja de coca reciben alrededor de .65% del valor agregado final del producto. Los intermediarios, traficantes, se quedan con una parte mucho mayor. Pero quienes se quedan las mayores ganancias son los eslabones finales de la cadena.

¹²⁵ La Operación Cóndor en México (1975–1978) fue el primer ensayo en el continente americano de una estrategia antidroga dirigida por militares.

¹²⁶ El Paraquat es el nombre comercial del Dicloruro de 1,1'-dimetil-4,4'-bipiridilo, un viológeno. El paraquat es usado como un herbicida cuaternario de amonio. Es peligrosamente venenoso para los humanos si es ingerido.

¹²⁷ Álvarez del Castillo Carlos, *Rectifica PGR y difunde ejecuciones: van 47 mil 515 en el sexenio, 2012*, fecha de consulta 16 de mayo de 2012, disponible en,

entre grupos armados de las organizaciones criminales y las fuerzas del orden, de acuerdo a estimaciones hechas por el Consejo Noruego de Refugiados.¹²⁸ Esto ha dado como resultado, que la criminalización, persecución y combate en torno a las drogas en México sea una historia interminable de violencia y corrupción afectando al tejido social y al Estado en su conjunto.

Los gobiernos locales de México son incapaces de administrar un esquema de tolerancia controlada como el que funciona en las grandes ciudades estadounidenses.

El problema de salud pública que amenaza a México por problemas asociados con las drogas es menor que el de los Estados Unidos de América: en la encuesta nacional de adicciones de 2008, da cuenta que sólo el 6% de mexicanos han probado alguna vez una droga ilegal,¹²⁹ contra 46% de estadounidenses en el mismo periodo.¹³⁰

A nivel mundial, se calcula que en 2012 entre 162 y 324 millones de personas, es decir del 3.5% al 7.0% de la población de entre 15 y 64 años, consumieron por lo menos una vez alguna droga ilícita, principalmente sustancias

<http://www.informador.com.mx/mexico/2012/350342/6/rectifica-pgr-y-difunde-ejecuciones-van-47-mil-515-en-el-sexenio.htm>

¹²⁸Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR), *Desplaza narco a 160 mil personas en México*, 2012, fecha de consulta 29 de abril de 2012, disponible en, <http://www.proceso.com.mx/?p=304783>

¹²⁹ Comisión Nacional contra las Adicciones, Encuesta Nacional de Adicciones. México 2008, fecha de consulta, 26 de abril de 2012, disponible en, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf

¹³⁰ U.S. Department of Health and Human Services, Results from the 2010 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings, 2010, fecha de consulta, 26 de abril de 2012, disponible en, <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2k10NSDUH/2k10Results.htm>

del grupo del cannabis, los opioides, la cocaína o los estimulantes de tipo anfetamínico. El consumo general de drogas, incluido el consumo problemático (0.6% de la población de 15 a 64 años) se mantuvo estable.¹³¹

El asunto crítico en relación a las drogas prohibidas en México, no es un asunto, todavía, de salud pública, sino de negocios ilícitos en los que están involucrados miles de mexicanos que buscan y encuentran una salida a su precarización social sistémica en su incorporación a alguna de las fases del narcotráfico, el delito y la violencia impactando en la problemática grave de México en materia de inseguridad pública, así como en la estabilidad político social amenazando la paz social, el orden público, la seguridad pública y directamente la seguridad nacional.

III.4. El mercado de drogas

Los estudios en materia de narcóticos no cuentan con cifras precisas del volumen de marihuana, cocaína, heroína o metanfetaminas que los narcotraficantes mexicanos pasan a Estados Unidos. Como se ha descrito, no hay cifras precisas sobre el mercado global de enervantes.

El crimen organizado posee rentas totales que oscilan entre los 8 mil millones de dólares al año, cantidad que está muy lejos de las cifras estratosféricas que suelen manejarse (29 mil, 35 mil millones de dólares),¹³² aunque es enorme si se

¹³¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas 2014, fecha de consulta 26 de abril de 2015, disponible en, http://www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403603_spanish.pdf

¹³² Carrera, Hernán, *EEUU y los quinientos mil millones de dólares del negocio de la droga*, fecha de consulta, 16 de mayo de 2014, disponible en <http://www.rebelion.org/mostrar.php?tipo=5&id=Hern%C3%A1n+Carrera&inicio=0>

piensa en la compra de policías que ganan 300 dólares al mes y sicarios que pueden matar a alguien por 500 dólares.

La fuerza nacida de los mercados ilegales golpea los ingresos del mercado formal de consumo y administración de sustancias psicoactivas. No establecemos el símil para sugerir que el narcotráfico va a hacer una revolución, sino para subrayar que es un poder con una gran autonomía relativa, derivada de sus rentas ilegales. Las posibilidades de cortar esas rentas por la vía financiera institucional son tan limitadas en México como en los países consumidores.

En los últimos cuatro años sólo han sido retenidos como ingresos atribuibles al narcotráfico unos 522 millones de dólares, un promedio de 138 millones de dólares al año, cantidad no desdeñable pero minúscula para un mercado de quizá 8 mil millones. El gobierno mexicano sólo ha sentenciado a 54 criminales entre 2004 y 2010 por lavado de dinero.

La prohibición en el tráfico de drogas nace como medio para llevar a cabo su legalización y regulación en el mercado, más que perseguirlo sin matices legales. Los argumentos en favor de la legalización circulan amplia e inteligentemente por el mundo. Hay argumentos de principios. Van del alegato liberal clásico, según el cual el hombre es soberano de su cuerpo y el Estado no puede obligarlo a evitar una conducta que lo dañe mientras esa conducta no perjudique a terceros (John Stuart Mill), hasta el argumento económico clásico, según el cual la represión de la demanda crea mercados paralelos y precios artificiales que otorgan por la vía del crimen lo que la sociedad prohíbe con la ley (Milton Friedman).

Países productores y de paso como México han de añadir el argumento de los costos adicionales que se pagan para reprimir ese mercado.¹³³ Al tratar de reprimir lo irreprimible, ponen en riesgo un bien público, la seguridad, sin cuya

¹³³ Sevares, Julio, *El dinero sucio, sangre del sistema económico y el poder*, fecha de consulta, 16 de mayo de 2014, disponible en, <http://www.argentina.attac.org>

existencia no pueden imaginarse el desarrollo, el equilibrio social, la vida civilizada o la libertad. La seguridad es aquí el piso de la libertad: una sostiene a la otra.

III.4.1. La Oferta

De acuerdo con el World Drug Report 2010 de la ONU, el valor total del mercado mexicano no excede los 8 mil millones de dólares. Su valor puede ser de entre 2 mil 660 y 7 mil 980 millones de dólares, rangos de variación enormes, típicos de las mediciones de mercados clandestinos. Según la misma fuente, la cocaína tiene el valor más alto en ese mercado: entre mil 650 y 4 mil 800 millones de dólares. La siguen la marihuana, entre 550 y 2 mil millones; la heroína, entre 300 y 700 millones de dólares, y las metanfetaminas, con valor de entre 160 y 480 millones de dólares. El consumo de drogas estadounidense se ha estabilizado como el más alto del mundo.

El panorama general de la relación entre México y EUA puede resumirse al referir que México es productor histórico de marihuana y amapola, país de tránsito de cocaína y heroína, y creciente productor de metanfetaminas. El mercado al menudeo de marihuana es el de mayor tamaño en México (no el de mayor valor), seguido por la cocaína, la heroína y finalmente las metanfetaminas. Las redes de distribución de cocaína y marihuana son las únicas que cubren prácticamente todo el territorio nacional.

México el número de municipios productores de marihuana y amapola entre 2001 y 2010. En 2001 había 46 municipios con por lo menos 12 hectáreas de plantíos de marihuana, para 2010 eran 89, un aumento de 93.5%. En cuanto a los municipios con plantíos de al menos 12 hectáreas de amapola, eran 29 en 2001 y 57 en 2010, equivalente a un aumento de 96.6%. En cuanto a la producción de metanfetaminas, en 2008 había 25 municipios con al menos un laboratorio instalado; para 2010 el número de municipios con un laboratorio había llegado a 73, un aumento de 192% en tres años.

Aunque de 2001 a 2010 ha aumentado el número de municipios en los que se producen marihuana, amapola y drogas sintéticas, es posible identificar un número concreto de municipios en los que la producción de sustancias ilícitas es endémica, es decir, parte de la actividad económica de largo plazo. Estos municipios se concentran principalmente en Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Durango.¹³⁴

Los usuarios de la droga (consumidores) y las comparaciones internacionales muestran que el consumo mexicano de marihuana, cocaína, metanfetaminas y opiáceos es todavía moderado, muy inferior al que se registra en Estados Unidos y Canadá, en varios países de Europa e incluso de Sudamérica. Pero en México se observan problemas nuevos de salud y delincuencia vinculados al consumo de drogas. Analizamos adelante los problemas y los patrones de consumo de México y del Estado de Jalisco. Subrayemos por lo pronto el carácter de México como un país de producción y paso de drogas ilícitas, más que como un país consumidor. En suma, las principales fuentes de marihuana se encuentran en el continente americano, mientras que los principales destinos son Estados Unidos y Europa.

III.4.2. La Demanda

La demanda de drogas ilícitas en México tiene un componente de mercado interno y uno mayoritario de mercado de exportación, nada sustancial en el comercio interno, en la demanda y el consumo mexicano, explica la intensidad en la producción y el tráfico de sustancias ilícitas en territorio mexicano. Este problema hace parecer estar frente a un proceso de demanda y tráfico global que corre en lo fundamental de sur a norte y cuyo mercado imán es Estados Unidos en el continente americano y los países europeos en el viejo continente.

¹³⁴ Resa Nestares Carlos, *Mapa del cultivo de las drogas en México*, 2005, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/nota0205.pdf

México es sólo un eslabón en la lógica de un mercado que no controla y cuyo paso por su territorio no ha podido ni podrá controlar en lo fundamental, pues no puede resolver dentro de sus fronteras un fenómeno de demanda y consumo cuyo foco se halla fuera de ellas.

III.4.3. El delito y la violencia de los mercados ilegales

El mercado ilícito es la única herramienta para hacer cumplir los compromisos adquiridos por el gobierno o bien, para arrebatar posiciones a los competidores que se logra mediante el uso de la violencia, dirigida no sólo a otras bandas, sino también a la sociedad y a las autoridades. Los competidores ilegales deben someter a sus rivales, amedrentar a la sociedad para obtener de ella pasividad y silencio, y corromper o amedrentar a las autoridades para garantizarse impunidad.

Es por esto que el mercado de drogas ilegales provoca el surgimiento de grupos criminales que capturan espacios públicos, promueven la corrupción, multiplican la impunidad y, con esta, la incidencia de otros delitos. En ausencia de leyes y reglas generales, aplicables a todos y exigibles en el marco impersonal de las instituciones, se imponen las leyes de la violencia y el miedo, establecidas discrecionalmente por grupos que se hacen temer por la fuerza.

Es la historia de la violencia endémica o sistemática que acompaña a todos los mercados ilícitos, sea el del dominio del robo en una calle por una pandilla de barrio, el de la mafia rural de Sicilia de fines del siglo XIX, el de la prohibición del alcohol en Estados Unidos durante los años veinte o el de las drogas ilícitas de finales del siglo XX y principios del XXI.¹³⁵

México es el escenario de una extraordinaria proliferación de violencia asociada al más grande mercado ilícito de su historia, el de las drogas prohibidas.

¹³⁵ Suárez, Salazar Luis, *América Latina y el Caribe: Medio siglo de crimen e impunidad (1948-1998)*, México, Zambon, 2001, p. 54

El número de competidores en ese mercado es tan grande como el margen utilitario que se genera.

La evolución de la tasa de homicidios en los últimos años es impresionante. En 1990 México tenía una tasa de 19 homicidios por cada 100 mil habitantes. Empezó entonces una firme tendencia descendente hasta llegar, en el año 2007, a una tasa de 8 homicidios por cada 100 mil habitantes. A partir de entonces la tendencia se invirtió dramáticamente para empezar un ascenso que llegó a una tasa de 24 en 2011.¹³⁶

La mayor parte de este crecimiento exponencial se debe a la violencia desatada por la llamada guerra contra el narco, y, sobre todo, a las guerras intestinas de los grupos del narcotráfico. El número de ejecuciones atribuibles a estas guerras internas aumentó cuatro veces entre el año 2007, cuando hubo 2 mil 826, en el año de 2010, se registró 15 mil 273. Si las tendencias registradas continúan, se estima que para finales de 2012 el número total de ejecuciones relacionadas con el crimen organizado sería de alrededor de 66 mil.

Los delitos de alto impacto son otro de los factores que influyen en la percepción de inseguridad, ejemplo de estos delitos son: la extorsión y el secuestro. De 1997 a 2006 los secuestros seguían una tendencia a la baja similar a la de los homicidios dolosos. El delito de secuestro decreció en esos años 48.9%; pero a partir de 2007, en sintonía con el ascenso de la espiral homicida, los secuestros crecieron en México de 0.41 a 1.12 por cada 100 mil habitantes, un aumento de 171% entre 2007 y el 2010.

La tendencia creciente en homicidios es el indicador al que mayor atención pone la Agenda Nacional de Riesgos. De acuerdo con los registros oficiales, de

¹³⁶ Pereyra Guillermo, *México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico*, 2012, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, <http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/32219>

diciembre de 2012 a julio de 2016 se han contabilizado 62 mil 152 homicidios dolosos a lo largo del territorio nacional.

A lo largo del territorio nacional, en diciembre de 2012 se registraron 1 mil 726 homicidios dolosos; en 2013, 18 mil 332; en 2014, 15 mil 653; en 2015, 17 mil 28; y de enero a julio de 2016, la cifra se ubicó en 9 mil 413, refiere el más reciente informe del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹³⁷.

Esos más de 62 mil homicidios se suman a los 104 mil 89 de los que se tuvo registro en el sexenio de Felipe Calderón, entre diciembre de 2006 y noviembre de 2012. Así, en estos casi 10 años de “guerra” contra el narcotráfico, 166 mil 241 personas han perdido la vida en un contexto violento¹³⁸.

En gran medida, ese contexto se ha derivado de la propia política instrumentada –desde diciembre de 2006– para supuestamente contener y erradicar al narcotráfico. Y es que la estrategia contra las drogas agravó mucho más la cantidad y el tipo de violencia que estaba presente en el país desde fines de la década de 1990, observa el doctor Carlos Flores.

Agrega que, con esta estrategia, “las condiciones de zozobra social y de violaciones a los derechos humanos han sido mucho mayores”.

En lo que va del actual gobierno, dos entidades han sido las más afectadas por la violencia homicida: el Estado de México y Guerrero. En el primer caso se registraron 7 mil 242 homicidios dolosos entre diciembre de 2012 y julio de 2016. En el segundo, 6 mil 867 en ese mismo periodo¹³⁹.

¹³⁷ Flores, Nancy, *Narcotráfico, mayor amenaza a la seguridad nacional*, 2016, fecha de consulta, 17 de septiembre de 2016, disponible en, <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/21/narcotrafico-mayor-amenaza-a-la-seguridad-nacional/>

¹³⁸ *idem*

¹³⁹ *idem*

Continuando con la misma nota informativa, se encuentra que otras entidades que también tuvieron altos índices de homicidios de este tipo fueron: Chihuahua, con 4 mil 98; Sinaloa, con 3 mil 824; Jalisco, con 3 mil 665; Michoacán, con 3 mil 184; Ciudad de México, con 2 mil 875; Baja California, con 2 mil 869; Guanajuato, con 2 mil 707; Veracruz, con 2 mil 382; y Oaxaca, con 2 mil 337. Sin embargo, entre enero de 2013 y marzo de 2016, la PGR sólo ha investigado 462 de esas, miles, de muertes violentas a lo largo del país, revela el oficio SJA/DGAJ/04774/2016. Aunado a ello, en 2012 abrió (a través de sus diversas delegaciones) 69 averiguaciones previas por los homicidios vinculados a la delincuencia organizada.

Aunque no todos los homicidios dolosos se vinculan al crimen organizado, la mayoría sí, revelan los datos difundidos por el Semáforo Delictivo, que señalan que –de enero a junio de 2016– se registraron 5 mil 413 ejecuciones del crimen organizado. Esta cifra representa el 57.5 por ciento de los 9 mil 413 homicidios dolosos que registró el Secretariado en ese mismo periodo.

Pero incluso las cifras oficiales de ese último ilícito podrían quedarse cortas. Según se desprende de los datos del Semáforo Delictivo, entre diciembre de 2012 y junio de 2016, los homicidios sumaron 62 mil 892. Este número supera por 740 víctimas mortales la cifra reportada por el gobierno federal, y en un periodo menor: la diferencia temporal es de 1 mes, pues las mediciones oficiales abarcan hasta julio de 2016¹⁴⁰.

Se debe distinguir entre la aplicación de la ley a los delincuentes mayores, los grandes jefes y los delincuentes que trafican y matan pero que no tienen un peso específico en las organizaciones criminales. Importa mucho saber sobre quién cae realmente el peso de la ley y si tiende a suceder en México lo que en Estados Unidos, cuyas cárceles están llenas de delincuentes menores, portadores de menos de 80 dólares de drogas prohibidas al momento de su detención.

¹⁴⁰ *idem*

La quinta parte de la población carcelaria de Estados Unidos, 500 mil, de 2 millones y medio, purga prisión por un delito menor de drogas.

En México las cárceles están llenas de delincuentes menores en materia de delitos contra la salud, y que su cantidad se ha multiplicado en estos años haciendo crítico, entre otras cosas, el agudo problema de la sobrepoblación y el control de las prisiones. ¿Qué clase de delincuentes son éstos? ¿Cuál es su perfil social? La gravedad de su delito o su verdadera peligrosidad, esto no lo sabemos a ciencia cierta, pues no contamos con la información sistemática que haría falta para ello; sin embargo, entre esa población carcelaria están, sin dudarlo, algunos de los más peligrosos y violentos delincuentes de la historia reciente de México.¹⁴¹

Las cárceles mexicanas están pobladas mayoritariamente por delincuentes menores, narcomenudistas, choferes, correos, enlaces o visores de las bandas criminales, sembradores y transportistas, jóvenes pandilleros, parejas y familiares cómplices, miembros todos de la red periférica del delito del narcotráfico, pero no todos, ni siquiera su inmensa mayoría, reos de alta peligrosidad. Los números indican la indudable ineficacia de la estrategia basada en la neutralización de criminales de rangos superiores.

Los resultados en este punto no dejan de ser impresionantes: desde diciembre de 2006 han sido detenidos 19 líderes principales de organizaciones criminales llamadas cárteles, diez operadores financieros y 28 jefes regionales. Han sido abatidos otros tres cabezas de “cárteles” y dos jefes regionales.

Como hemos dicho antes, el descabezamiento de las bandas criminales creó en ellas una inestabilidad que provocó desprendimientos de grupos que se establecieron en nuevas localidades como mafias dedicadas al secuestro, la extorsión, el robo de vehículos y el tráfico y la trata de personas. Por el contrario, la

¹⁴¹ Estudio: *Estadísticas de la violencia en México*, 2012, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, <http://cosecharoja.org/las-estadisticas-de-la-violencia-en-México-hombres-entre-35-y-39-anos-entre-las-principales-victimas/>

detención de criminales de rangos inferiores no generó inestabilidad o violencia porque los vacíos dejados por su captura son relativamente sencillos de llenar.¹⁴²

La erradicación de cultivos, desmantelamiento de laboratorios y decomisos de bienes significan otra perspectiva de ataque gubernamental a las organizaciones criminales.

III.4.4. Agenda 2016 y los escenarios de riesgos

Para la amenaza relacionada con la violencia del crimen organizado, la Agenda Nacional de Riesgos 2016¹⁴³ clasifica los “indicadores de atención potenciales”, que se definen en función de “las rutas y corredores estratégicos para el trasiego de drogas, precursores químicos, armas y dinero”. Además, determina siete vulnerabilidades relacionadas con la violencia provocada por la delincuencia organizada. Clasificadas por su nivel de impacto, cinco de ellas presentan el 4, “alto”; una el 3, “medio”, y la última el nivel 2, “bajo”.

Con nivel 4 están: porosidad de las fronteras y puertos; multiplicación de estructuras locales que emulan las bandas criminales y representan retos mayores en materia de seguridad pública, como parte de divisiones internas; incremento de la violencia por la disputa entre organizaciones por el control territorial de las actividades delictivas; falta de profesionalización y certificación de los cuerpos policiales, principalmente en los ámbitos estatal y municipal; y estrategia de

¹⁴² Human Rights Watch, Informe: *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México*, 2011, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, <https://regeneracion.mx/qni-seguridad-ni-derechosq-en-mexico-informe-de-human-rights-watch/>

¹⁴³Flores Nancy, *Narcotráfico, mayor amenaza a la seguridad nacional*, 2016, fecha de consulta, 17 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/21/narcotrafico-mayor-amenaza-a-la-seguridad-nacional/>

intimidación y/o cooptación de autoridades de seguridad pública de reciente designación.

En el nivel 3, la suplantación de las atribuciones del Estado a través del cobro de piso y de labor social. Y en el nivel 2, los incipientes esquemas de investigación orientados a los vínculos financieros y políticos de los grupos delictivos.

En este contexto, hay regiones del país donde no existen garantías de que actores privados o públicos no ejerzan su violencia en contra de la ciudadanía, observa el doctor Carlos Flores. Agrega que “no puede haber una democracia sin un estado de derecho funcional”. Para esas regiones sin ley, la ventana de esperanza es empezar a reconstruir el sentido de identidad nacional o de pactos sociales. Si eso no ocurre, la espiral descendiente de violencia y caos que enfrenta México no tendrá fondo, reflexiona el investigador del CIESAS.

Los altos niveles de violencia son los que dificultan dar un giro drástico a la estrategia, observa la doctora Sonja Wolf, investigadora en el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. “Se ha criticado mucho la participación de los militares en la estrategia de seguridad, pero dado que las fuerzas policiales no son muy efectivas, sería muy complicado retirarlos en este momento. Los militares bajo ciertas circunstancias pueden brindar seguridad, pero obviamente hay que ser muy cuidadosos para el tema de los derechos humanos: cuando los militares participan en una estrategia de seguridad es casi inevitable que haya violaciones a los derechos humanos.”

Por ello, lo que falta realmente es un trabajo institucional, señala la doctora Wolf. “Desde hace varios años, la justificación para la participación militar en la seguridad ha sido la debilidad de las instituciones, sobre todo de las fuerzas policiales, pero no vemos realmente un trabajo para fortalecer las instituciones policiales y todo el sistema de justicia. Como eso no se está dando, la pregunta es cuándo los militares podrán salir de esa estrategia de seguridad”.

Los escenarios de riesgo vinculados a la amenaza del crimen organizado, según la Agenda, son: “el incremento en los índices de violencia regional en zonas centro y Sur del país, por la pulverización de los grupos delincuenciales”; “las condiciones de crisis social en localidades con arraigo de las organizaciones del narcotráfico, ante un lento desarrollo de las políticas de prevención o el desvío [sic] en la asignación de recursos para programas sociales de apoyo a la disminución de violencia”¹⁴⁴. Además, “la expansión de los grupos sociales bajo la cobertura de las autodefensas, que son organizados, financiados y apertrechados por la delincuencia organizada”; la “agudización de las disputas entre las organizaciones por el control del narcomenudeo en caso de que en Estados Unidos se profundicen las medidas de control fronterizo y se liberalice el consumo de la marihuana”.

El último escenario de riesgo es por “la posibilidad de que grupos de la delincuencia organizada incrementen su cooptación de pandillas, con el fin de reforzar sus filas, y utilicen a inmigrantes para su operación”.

III.4.5. Corrupción

El daño colateral del crimen representa la expansión del narcotráfico, de la corrupción y todas sus implicaciones tanto en el orden institucional como en el orden moral de una sociedad. Para llevar a cabo sus actividades impunemente, las organizaciones criminales tienen que amenazar con el uso de la violencia o cooptar a las autoridades. El uso de la violencia en contra de funcionarios públicos implica altos costos. La cooptación resulta más rentable porque es discreta y crea vínculos estables entre criminales y autoridades. Asimismo, en un Estado en el que la impunidad es generalizada y la rendición de cuentas escasa, existen grandes incentivos para optar por la cooptación, pues los riesgos para los participantes son mínimos.

La corrupción está vinculada al narcotráfico, la cual ha tenido en estos años, si no un aumento, sí una exhibición exponencial: era invisible o tolerada antes, ahora

¹⁴⁴ *idem*

no, y no sólo a partir de la llamada “guerra contra el narco”. En los últimos 15 años, el país ha sabido de la corrupción y la vinculación al narcotráfico de una enorme cantidad de funcionarios y policías de todo nivel.

Corporaciones policíacas enteras han sido dadas de baja en distintos municipios, y en el corazón mismo de las estructuras dedicadas a combatir el narcotráfico han sido descubiertas y castigadas complicidades absolutas con el crimen organizado.

Paradigmáticos son los casos del zar de la lucha antidroga, el general Gutiérrez Rebollo en los años noventa del siglo pasado, y la caída de los altos funcionarios de la Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada, en el año 2008.

La corrupción es medida a través de indicador que permite el estudio del crimen organizado en relación a la actuación de policías y militares que han sido consignados por sus vínculos con él. Peor aún es la tendencia de la corrupción asociada a la delincuencia organizada en las agencias de la Policía Federal, donde se observa una incidencia mayor que la registrada en las policías estatales. Finalmente, por lo que hace a los miembros del ejército consignados por colusión con el crimen organizado, sólo hay cifras oficiales de la PGR para el año 2009: un soldado consignado por cada 100 mil. Respecto de la Marina sólo hay datos para el año 2010: un marino por cada 50 mil.¹⁴⁵

III.5. Iniciativa Mérida

En el marco de la Segunda Guerra Mundial era estratégica para la seguridad estadounidense la importación de ciertas drogas de México hacia Estados Unidos, así se dieron los inicios de una incipiente cooperación trasfronteriza y binacional. Durante este período hubo un cambio de política de Estados Unidos hacia las

¹⁴⁵ Santana, Adalberto, *El Narcotráfico en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, S.A., 2004. P. 96

drogas debido a la necesidad de importar morfina y opios para su ejército, razón por la cual México se convirtió en su principal proveedor y aumento el tráfico de drogas en la frontera. De igual manera dio pie al aumento del cultivo de marihuana en nuestro país, fortaleciendo con ello el tráfico en la zona fronteriza.

III.5.1. Antecedentes

La estrategia de Estados Unidos consistió en criticar el aumento de la producción y distribución de drogas, pero sin plantear una acción más integral vinculada tanto en el decomiso como en reducir el creciente consumo en su sociedad.

Este período fue clave para el auge del cultivo y del tráfico de drogas en México hacia su vecino del norte; cuando la guerra terminó, el gobierno estadounidense decreto que la producción e importación de estupefacientes hacia su territorio estaban prohibidas. Sin embargo, el aumento en el consumo de drogas en Estados Unidos se mantenía lo que consolidó el dinamismo en la producción de drogas.¹⁴⁶

El aumento del tráfico de drogas a raíz del posicionamiento de los grupos delictivos mexicanos dio pie a que el gobierno federal estadounidense implementará por primera vez la “Operación Intercepción I”, así como el cierre de la frontera con México durante 20 días en 1969, pero no le prestó gran importancia ya que para nuestro vecino del norte era más importante implementar un esquema ideológico anticomunista que desarrollar una eficaz política de seguridad regional o de cooperación transfronteriza para erradicar el naciente narcotráfico mexicano.

Es hasta los años 80's cuando se toma conciencia del crecimiento del narcotráfico, se organizan campañas masivas de erradicación de cultivos en México

¹⁴⁶ Serrano, Mónica, *Narcotráfico y gobernabilidad en México*, Pensamiento Iberoamericano, Núm 1, México, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 2007, p. 16-19.

y se logra una disminución en la introducción de heroína en el mercado norteamericano. A pesar de ello, el narcotráfico continuó fortaleciendo a los grupos delictivos de los Estados de Sinaloa y Jalisco, quienes cruzaban la droga a través de las ciudades fronterizas de Tijuana y Mexicali, lo que generó el fenómeno de “cartelización” del mercado, donde los narcotraficantes más organizados tenían el control, logrando un mayor poder de corrupción y violencia.¹⁴⁷

A finales de la década se consolidaron los cárteles mexicanos y el tráfico de drogas fue declarado un problema de seguridad nacional por México. Este nuevo auge del narcotráfico en México era producto de la incapacidad del Estado para regular, controlar y vigilar el cada vez más violento mercado de drogas en México. Los gobiernos de nuestro país y el de Estados Unidos reaccionaron ante el apogeo del narcotráfico con políticas que daban respuesta a ciertos problemas de coyuntura, pero carecían de la visión y de las capacidades institucionales para analizar las dimensiones del narcotráfico en la relación bilateral, particularmente el proceso mediante el cual se posicionaban los grupos delictivos de Tijuana, Ciudad Juárez, Sinaloa y Jalisco.¹⁴⁸

La política antidroga del gobierno estadounidense sufrió una redefinición por el aumento del nivel de la oferta y la distribución de drogas en México; sumado a esto se presentó el asesinato en 1985 de un agente de la DEA (Enrique Camarena), lo que dio lugar a la segunda Operación Intercepción fronteriza por parte del gobierno norteamericano, pero el problema se recrudeció por la repentina y brutal apertura de un mercado de tránsito de cocaína procedente de Colombia a través del territorio mexicano.

¹⁴⁷ Toro Celia, *Mexico's war on drugs. Causes and consequences*, Colorado, Virginia, Lynne Rienner, 1994, p. 40.

¹⁴⁸ Serrano, Mónica, Op. Cit., p. 25.

Obviamente esto implicó nuevas presiones por parte del vecino del norte, que se tradujo en una de las más importantes políticas de intercepción y erradicación del cultivo de drogas en su territorio en esa misma década.¹⁴⁹

La conceptualización de la Seguridad Nacional de Estados Unidos reflejó que el esquema de seguridad regional era incapaz de reducir las tensiones y conflictos fronterizos, dada la prioridad que este país le concedía a otros temas. Sumado a lo anterior, existieron varias tensiones fronterizas entre México y Estados Unidos a causa de la influencia del narcotráfico en dicha relación, las cuales no fueron controladas e impactaron la región norte. En lugar de reducir la tensión y mejorar la seguridad surgió el Cártel de Tijuana, mientras que otros cárteles se posicionaron con mayor fuerza a principios de los años noventa.

En el marco institucional, el Congreso de Estados Unidos y la Casa Blanca crearon en 1986 el proceso de certificación de los avances en materia de combate a las drogas para evaluar a los principales países productores de drogas. Esta política, si bien aseguró coyunturalmente la cooperación de México, con el curso de los años no logró reducir sustancialmente la oferta de drogas ni el papel de los grupos delictivos, por lo que el mercado salió fortalecido y los grupos proliferaron.¹⁵⁰

Después del colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría (1991), surgió una nueva política antidroga de Estados Unidos hacia México y nuevos esquemas de cooperación transfronteriza. Uno de los nuevos marcos institucionales que definió la relación fronteriza con los Estados Unidos fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a mediados de los años noventa. La apertura comercial dinamizó la oferta de drogas de México hacia Estados Unidos.

¹⁴⁹ Craig, Richard, *La campaña permanente. Mexico antidrug campaign*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 20, Núm. 2, Center for Latin American Studies, University of Miami, 1978, p. 35.

¹⁵⁰ Ramos, José María, *Las políticas antidroga y comercial de Estados Unidos con México*, Tijuana, México, Colef-Conacyt, 1995, p. 37.

La crisis financiera mexicana de 1994, que generó otra oportunidad para aumentar la oferta y el transporte de droga hacia Estados Unidos. Las oportunidades generadas por el contexto comercial fronterizo determinaron un nuevo fortalecimiento de diversos grupos delictivos los cuales (al mismo tiempo) tenían nexos con productores de marihuana y de cocaína de Colombia.

Se considera que la apertura comercial trilateral y las deficiencias de la política antidroga de Estados Unidos favorecieron la consolidación del mercado de drogas en términos de oferta mexicana y demanda de parte de la sociedad estadounidense.¹⁵¹

México inició una nueva política de combate a las drogas, que resultó en el despido de más de dos mil elementos de la Policía Judicial entre 1983 y 1996 sólo en la ciudad de México, y en el curso de una década (1986-1996) más de siete mil elementos de las fuerzas de seguridad fueron removidos. Existió un indicador del interés gubernamental mexicano para combatir el narcotráfico. Al cierre de la administración del presidente Zedillo (1994-2000), más de 1,200 oficiales de la Policía Judicial habían sido despedidos y una tercera parte de las fuerzas dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR) purgadas. Al año siguiente, en 2001, la PGR removía de nuevo a más de mil agentes de la Policía Judicial Federal.¹⁵²

Esta política tuvo la limitación de no generar un esquema de monitoreo de las actividades de los policías despedidos y de sus acciones posteriores, como la vinculación con grupos delictivos o delincuentes comunes.

En el contexto de las limitaciones de la política antidroga de Estados Unidos y México, además del aumento de la migración laboral indocumentada hacia territorio norteamericano, el gobierno federal estadounidense implementó la tercera

¹⁵¹ *ibidem*, p. 39.

¹⁵² Serrano, Mónica, Op. Cit. p.32

Operación Intercepción, esta vez en la frontera entre Ciudad Juárez y El Paso, pero su impacto fue limitado en términos de decomisos importantes de drogas.¹⁵³

Esto fue a grandes rasgos el contexto mexicano que preocupaba a Estados Unidos, pero el verdadero cambio de paradigma se dio con un acontecimiento que redefinió la seguridad nacional, los riesgos y amenazas, así como las vulnerabilidades.

III.5.2. El 11 de septiembre de 2001

Esta fecha representó una justificación para aplicar un proyecto de política exterior que el grupo de neoconservadores en el poder había planificado con anterioridad, más que un factor que sorpresivamente haya modificado la planeación de la política exterior estadounidense. Se modificó tanto el discurso como la práctica mediante los cuales la superpotencia buscó consolidar su preeminencia en el escenario internacional, en un momento en que las amenazas a la hegemonía se incrementaban notablemente.¹⁵⁴

Septiembre de 2001 marca el punto a partir del cual la gran estrategia estadounidense da un viraje importante hacia la re-consolidación hegemónica de Estados Unidos por medio de prácticas geoestratégicas que se consideraban muertas en la era de la globalización.¹⁵⁵ Se inauguró una nueva concepción

¹⁵³ Brugués, Alejandro (et. al.), *Inseguridad en la frontera norte*, Ciudades, Núm 40, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México, RNIU, octubre-diciembre, 1998, p. 18.

¹⁵⁴ Herrera, Santana, David, *El nuevo siglo americano y la reconstrucción de la gran área: los objetivos geopolíticos de la administración de George Bush*, Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Marzo, 2006, pp. 65-102.

¹⁵⁵ Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós, 1998, p. 120.

geopolítica que sustituyó a la noción del área de libre comercio que caminaba hacia la integración profunda. Así surgió la noción de una fortaleza americana que fuera capaz de repeler y filtrar las amenazas que se dirigieran en contra de Estados Unidos.

Para México, este cambio unilateral en las concepciones estadounidenses atentó directamente contra el pretendido modelo de desarrollo que los gobiernos mexicanos habían adoptado desde la década de los ochenta del siglo pasado. Al levantar barreras dentro de la región. Con el afán de corregir las afectaciones que ello traía consigo, pronto comenzó a plantearse un perímetro de seguridad norteamericano, dirigido a fortalecer las capacidades en la región para proteger al territorio estadounidense y para preservar la *seguridad económica* que tanto se había buscado con el modelo del TLCAN.

En consonancia con lo anterior, en 2002 fue inaugurado el Comando Norte (*Northern Command*) encargado de *preservar la seguridad* en la región Norteamérica, y cuyo campo de acción abarca desde el Caribe, las fronteras marítimas de México y todo el territorio comprendido hasta Canadá, con lo cual prácticamente se fusionó con el *NORAD*, hasta entonces encargado de la seguridad aérea de Estados Unidos y Canadá.

Tanto México como Canadá comenzaron, durante ese mismo año, con la implementación de políticas dirigidas a reforzar al nuevo perímetro de seguridad. Al mismo tiempo, se tuvo un incremento de la *cooperación y comunicación* entre los servicios de inteligencia de ambos con las agencias de seguridad e inteligencia estadounidenses. El punto culminante dentro de esta nueva etapa se dio el 25 de marzo de 2005 cuando los jefes de Estado y de gobierno de los tres países se reunieron para firmar una *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN)

Según la información oficial, el objetivo primordial sería el de incrementar los niveles de coordinación entre los gobiernos de la región para incrementar y complementar los mecanismos de seguridad ya existentes en la región que

permitieran, a su vez, incrementar las oportunidades, los mecanismos y las capacidades para generar una verdadera prosperidad en América del Norte.

La ASPAN quedó conformada por dos agendas. La primera, la Agenda de Seguridad, dirigida a la protección de América del Norte contra amenazas externas e internas, lo cual requeriría la implementación de adelantos tecnológicos y políticas de coordinación regional en materia de bioprospección, seguridad aérea, terrestre y marítima, controles migratorios, revisión del flujo de mercaderías e incremento de la seguridad fronteriza, entre otras. Aunado a ello, se planteaba la agilización del flujo de mercaderías, personas y capitales legítimos dentro de la región, para propiciar una mayor eficiencia.¹⁵⁶

La *Agenda de Prosperidad*, por su parte, dependería del éxito de la anterior y ponía énfasis en la elaboración de estrategias pertinentes para agilizar el comercio intrarregional aprovechando y magnificando el marco del TLCAN. Se incluían así la estandarización de reglas comerciales, la *mayor cooperación en los sectores automotriz y del acero*, además de otros que se definirían por medio de *consultas*, el *fortalecimiento de los mercados energéticos en América del Norte*, el aumento de la seguridad y eficiencia del sistema de transportes en la región el libre flujo de capitales y un trato libre de aranceles conforme a lo estipulado en el TLCAN.

Esta segunda *Agenda* marcaba el sesgo corporativo y estadounidense de la ASPAN, al dar pie a la conformación del *Consejo de Competitividad de América del Norte* (CCAN), además incluyó el tema energético.¹⁵⁷

En este contexto de vulnerabilidades estratégicas, algunas elaboraciones conceptuales comenzaron a ser producidas con el afán de dar luz y guía a una

¹⁵⁶ ASPAN, *Agenda para la Seguridad*, en Secretaría de Relaciones Exteriores, fecha de consulta 25 de abril de 2015, disponible en, <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAgendaSeguridadesp.htm>

¹⁵⁷ *idem*

política exterior estadounidense que buscaba reducir las adversidades pero que sólo había conseguido fortalecerlas e incrementarlas.

Una de las formulaciones más aceptadas y que ha tenido un impacto profundo en la práctica internacional de Estados Unidos en los últimos años, ha sido la de los “Estados Fallidos”. Se trata de aquéllas entidades en donde las estructuras e instituciones estatales se han mostrado incapaces para ejercer el mínimo de soberanía y control al interior de su propio territorio y cuya actividad internacional es prácticamente inexistente. Con capacidades tan limitadas o abiertamente sin capacidades, estos estados lo son sólo formalmente, pero en realidad representan una especie de vacío dentro de un mapa político internacional en plena transformación.¹⁵⁸

En un mundo que se encuentra altamente interconectado y en donde las situaciones de inestabilidad que se presentan en algunas regiones invariablemente repercuten en otras, los *Estados Fallidos* se convierten en una amenaza para la estabilidad mundial. Así, en caso de no intervenir a tiempo estos estados pueden caer bajo la conducción de extremistas y terroristas que utilicen los territorios bajo su control para dirigir ataques sistemáticos en contra de las estructuras internacionales y de otros Estados.

Tomando como base esta reflexión y el *peligro* que representan los Estados Fallidos para los intereses estadounidenses, la *Oficina para la Estabilización y para la Reconstrucción* ideó un modelo de intervención para prevenir que las estructuras estatales fallen o, en caso de que esto hubiera ocurrido, para hacerlas funcionar.

En primer lugar, se debe prevenir todo aquel conflicto que pueda tener efectos disruptivos y el potencial de provocar el surgimiento de un Estado fallido. La segunda etapa es la de promover una inmediata estabilización de la situación atendiendo a las causas y motivaciones que dieron origen al conflicto, promoviendo

¹⁵⁸ Krasner, Stephen y Pascual, Carlos, *Addressing state failure*, Foreign affairs, Vol. 8, Núm 4, Julio-Agosto, Nueva York, Estados Unidos, 2005, p. 153.

la creación de marcos legales e instituciones democráticas y fomentando la participación ciudadana.¹⁵⁹

Es este contexto lo que explica el porqué de la implementación del citado Plan de Ayuda multianual denominado Iniciativa Mérida. El gobierno estadounidense decidió implementar desde 2007 el plan de contingencias y estabilización propuesto por la Oficina para la Estabilización y para la Reconstrucción de la Casa Blanca. Al no haber podido prevenir el conflicto, este plan entonces va dirigido a la inmediata estabilización de la situación atendiendo a las causas y motivaciones que dieron origen al conflicto, promoviendo la creación de marcos legales e instituciones democráticas.

III.5.3. Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad

Oficialmente se sabe que la Iniciativa Mérida surgió a propuesta del mandatario mexicano Felipe Calderón, el cual sugirió al presidente estadounidense George W. Bush la necesidad de coordinar esfuerzos para fortalecer el combate a la delincuencia organizada. El encuentro entre ambos se realizó el 12 y 13 de marzo de 2007, en Mérida, Yucatán cuyo resultado fue el llamado “Plan México”.

Sin embargo, con anterioridad (el 17 de enero de 2007), el diputado demócrata por Texas, Henry Cuéllar, y Silvestre Reyes, presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, presentaron la “*Prosperous and Secure Neighbor Alliance of 2007*”, como plataforma para la negociación.¹⁶⁰

El nuevo marco de la relación entre México y Estados Unidos fue anunciado oficialmente el 22 de octubre de 2007 bajo el título de: “*Iniciativa Mérida: Un nuevo*

¹⁵⁹ *ibidem*, pp. 158-160.

¹⁶⁰ Cruz, Mario, *Plan Colombia e iniciativa Mérida: piezas estratégicas de la hegemonía continental. La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM, 2009, p. 352

paradigma de cooperación en materia de seguridad", el cual estaría destinado a combatir el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la violencia que genera la delincuencia organizada.

En este momento se presentó la primera propuesta ante el Gobierno mexicano y el Congreso estadounidense, en la que se señaló que contaría de 1.4 mil millones de dólares para México e incluiría a Centroamérica por un período de tres años.

Los ejes a trabajar, y que seguirán presentes en las siguientes dos negociaciones, en esta propuesta eran:

- La identificación de amenazas, las cuales son: a) las organizaciones criminales y de tráfico de drogas; b) el tráfico de armas; c) las actividades financieras ilícitas; d) el lavado de dinero; y e) la trata de personas.
- Contemplaría acciones para: a) fortalecer los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; b) ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional.
- Estrategias para incrementar las capacidades operativas de las instituciones mexicanas a través de: a) transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países; b) programas de capacitación e intercambio de expertos.

Después de varios meses de negociaciones se logró organizar, bajo *una segunda propuesta*, a mediados del 2008. El esquema consistía en un paquete de asistencia con un claro enfoque policíaco-militar, cuya duración sería de tres años. La ayuda se daría en especie y se extendería a los países centroamericanos.

Sin embargo, la asistencia para México estaría condicionada y se transferiría sólo si el gobierno mexicano se comprometía a realizar reformas judiciales y a garantizar el respeto a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y

los cuerpos policíacos. Situación que fue rechazada por el Congreso mexicano y las secretarías de Defensa y Marina.¹⁶¹

Sin embargo, la negociación efectiva y los consensos entre ambos países se dieron en Monterrey, Nuevo León, cuando se celebró la 47 Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos el 8 y 9 de junio de 2008. La delegación mexicana mantuvo, por unanimidad, el rechazo a los condicionamientos contenidos en la Iniciativa Mérida.

A consideración personal, resulta conveniente señalar el comparativo de las tres propuestas que se elaboraron para poder apreciar con mayor claridad el presupuesto y los alcances establecidos.

III.5.3.1. Recursos

La Iniciativa Mérida fue planeada como un programa de asistencia con una duración de tres años, aunque finalmente se extendió hasta 2013. En un reporte del Congreso estadounidense se resumen los montos asignados entre 2007 y 2012 de la siguiente manera:

Asistencia económica a México para el período 2007-2012 (Millones de dólares)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Control internacional de narcóticos y aplicación de la ley	36.7	242.1	454.0	365.0	117.0	284.5

¹⁶¹ González Torres, Jonathan Agustín, *¿Qué es la Iniciativa Mérida?*, México, Cuadernos-CUPIHD, Núm. 4, Noviembre, 2012, p. 7.

Fondo de apoyo económico	11.4	34.7	15.0	15.0	18.0	33.3
Programa de financiamiento militar extranjero	0	116.5	299.0	5.3	8.0	7.0
Programa internacional de educación y entrenamiento militar	0.1	0.4	0.8	1.0	1.0	1.6
Programa anti terrorista y afines	1.3	1.4	3.9	3.9	5.7	5.4
Salud Global y Supervivencia infantil	3.7	2.7	2.9	3.5	3.5	1.0
Asistencia para el desarrollo	12.3	8.2	11.2	10.0	25.0	33.4
TOTAL	65.4	405.9	786.8	403.7	178.2	330.2

Como puede apreciarse, la asistencia para México destina mayores recursos a los ámbitos policíaco y militar. Predomina el rubro de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés), al cual se le asignaron 1,463.3 millones de dólares.

Los fondos están destinados, principalmente, a los cuerpos policíacos y de procuración de justicia (SSP y PGR). Por otro lado, se encuentran los recursos asignados a las fuerzas armadas a través del Programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF, por sus siglas en inglés), bajo este rubro se le asignó a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina 435.8 millones de dólares. Se destinan 4.9 millones de dólares para el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET, por sus siglas en inglés).

Haciendo un estimado de los recursos asignados entre 2007 y 2012, se tiene que de los 2,143.2 millones de dólares, el 88.8% se destina a los cuerpos policíacos, a la procuración de justicia y a las fuerzas armadas.

En cuanto a los recursos ya entregados, la primera partida se otorgó el 3 de diciembre de 2008 por 197 millones 175 mil dólares para la adquisición de equipo, tecnología y capacitación. La segunda partida se liberó el 7 de enero de 2009, en la que se incluyó, la compra de equipo aéreo y de inspección no invasivo para las fuerzas armadas mexicanas por 99 millones de dólares.

Además, se contempló consolidar una plataforma de intercambio de información y educación a distancia, con el fin de facilitar tanto la formación como la asistencia técnica en la prevención y tratamiento del consumo de drogas a través del Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC). Lo anterior permitiría la instrumentación de una “Red Nacional de Transferencia de Tecnología en Adicciones” (RENADIC) para instalar y administrar un Centro Nacional de información y una red de almacenamiento de información epidemiológica.¹⁶²

¹⁶² US Embassy, “Demand reduction in Mexico”, Estados Unidos de América, fecha de consulta, 27 de marzo de 2010, disponible en, http://www.usembassymexico.gov/eng/merida/pdf/emerida_factsheet_demandreduction_mx.pdf

III.5.3.2. Rubros de la iniciativa

Se ha planteado canalizar estos recursos a través de dos grandes rubros. El primero titulado “*Contra narcóticos, Contraterrorismo y Seguridad fronteriza*”, dirigido a la compra de dos aviones de seguridad para la PGR; ocho helicópteros de transporte tipo *Bell 412 EP* para la Fuerza Aérea, además de mantenimiento y partes para las aeronaves, entrenamiento para su uso y equipo de visión nocturna; equipos móviles de rayos gama para *inspección no intrusiva* y *Scanners* de iones, también para la Fuerza Aérea; cuatro *Casa 235* para la Marina; asistencia para modernización de *software* y capacitación para el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la PGR, el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (Cisen) y un escuadrón canino para realizar inspecciones, entre otros.¹⁶³

El segundo rubro, titulado “*Institution Building and Rule of Law*”, se apega más al plan de contingencias al estilo del *Nation Building* y la construcción de capacidades e instituciones democráticas y de justicia, se encuentra dirigido al sector judicial en los ámbitos de asistencia técnica en manejo de prisiones y procedimientos penales, lavado de dinero, recursos de confiscación de bienes, profesionalización y entrenamiento de cuerpos policíacos, manejo de evidencias, protección de víctimas, y una reforma judicial y penal, además de nuevo software para distintas instancias y laboratorios forenses, entre otros.

III.5.3.3. Resultados

Hasta la fecha, y de acuerdo con la *Oficina de Responsabilidad Gubernamental* (GAO) del Congreso de Estados Unidos, múltiples retrasos tanto dentro como fuera del legislativo estadounidense, además de los procesos de

¹⁶³ Wilson Center for Scholars, *Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan*, fecha de consulta, 8 de septiembre de 2013, disponible en, <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>

negociación entre gobiernos, han provocado que tan sólo el 2% del total de montos aprobados para la Iniciativa se hayan ejercido.

En lo que se refiere al *Institution Building and Rule of Law*, el avance más significativo hasta la fecha ha sido la aprobación de la llamada *Reforma judicial*.

La *Iniciativa de Reforma en Materia de Justicia y Seguridad Pública* enviada por Calderón al Congreso a finales de 2007 incluía la implementación de un sistema de juicios orales, la posibilidad de cateos por *sospecha* de las fuerzas de seguridad sin previa *orden de cateo* expedida por un juez, la *flexibilización de pruebas* al permitir la intervención de comunicaciones y la aprehensión *por sospecha*, y la práctica eliminación del *habeas corpus* al permitir la detención de sospechosos por hasta 80 días sin la necesidad de presentar cargos en su contra en dicho periodo.

De lo anterior, lo único no aprobado en la *Reforma en Materia de Justicia y Seguridad Pública*, fue la revisión de domicilios sin previa orden de cateo. Esta *Reforma* también confiere la facultad de iniciar operaciones encubiertas por miembros de los cuerpos de seguridad y legitima el espionaje en telecomunicaciones.

En el rubro de *Institution Building and Rule of Law* ya se avanzaba la aplicación de todos estos procedimientos, con lo cual se trata del proceso de *Institution Building* que busca evitar que México *descienda dentro del caos*. Algunos sectores en México han alertado que con esta reforma de hecho se criminaliza la protesta social y la oposición en México, al flexibilizar los mecanismos mediante los cuales se puede inculpar a individuos u organizaciones con menos elementos de los que antes se requerían, y al haber eliminado el *habeas corpus* que protegía al individuo frente a las autoridades.

III.6. Organizaciones criminales dedicadas al comercio de drogas

La Procuraduría General de la República (PGR), como fuente de Contralínea,¹⁶⁴ menciona que en México operan 88 organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de estupefacientes, cuyas ganancias anuales superarían los 39 mil millones de dólares (unos 468 mil millones de pesos). De éstas, ocho son consideradas como “grandes organizaciones del narcotráfico” por la dependencia que encabeza Jesús Murillo Karam¹⁶⁵.

Los Zetas, el Pacífico (o Sinaloa), los Arellano Félix, La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios, el Nuevo Cártel de Juárez, el Cártel de la Barbie y el Cártel de los Beltrán Leyva son las organizaciones que dan origen o cobertura a los otros 80 grupos delincuenciales, indica el informe Células delictivas con presencia en el país, fechado el 25 de marzo de 2013 y elaborado por la PGR con base en reportes de los aparatos de inteligencia del Estado mexicano.

III.6.1. Los cárteles más relevantes

La misma nota referida en el punto anterior, revela que de las ocho “grandes organizaciones del narcotráfico”, el Cártel de la Barbie es el que cuenta con más grupos afines: 23. Le sigue el de los Arellano Félix, con 14; el Cártel del Pacífico, con 12; La Familia Michoacana, con cinco; Los Zetas, con tres; y los Caballeros Templarios y el Nuevo Cártel de Juárez, con dos, respectivamente. Mientras que del Cártel de los Beltrán Leyva se habrían escindido 19.

Aunque en términos de número el Cártel de Sinaloa ocupa el tercer lugar, éste es el que tiene a las organizaciones más relevantes a su favor: Gente Nueva, Cártel de Jalisco Nueva Generación, Cártel del Poniente, Cártel de la Laguna, Los

¹⁶⁴ Flores Nancy, *Los 89 cárteles que arrasan México*, 2013, fecha de consulta 27 de octubre de 2014, disponible en, <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>

¹⁶⁵ *idem*

Mata-Zetas, Los Cabrera, La Barredora, el Comando del Diablo o Comando Guerrero Diablo, el Aquiles, el Tigre, los Artistas Asesinos y los Mexicles.

El consorcio criminal que encabeza Joaquín Guzmán Loera –y que se extiende a 50 países de los cinco continentes–, controla el mercado de la cocaína y las metanfetaminas. Pero sus negocios no se limitan a los llamados delitos contra la salud, al tráfico de armas y al lavado de dinero; también están involucrados en tráfico de personas, de animales en peligro de extinción, de maderas finas y piedras preciosas, trata de blancas, secuestro, robo de combustibles a Petróleos Mexicanos, robo de automóviles, piratería, extorsión y cobro de piso.

El informe de la PGR, del cual Contralínea tiene copia, señala que Gente Nueva se ubica en Chihuahua y Sinaloa; el Cártel de Jalisco Nueva Generación, en Jalisco, Colima, Michoacán y Veracruz; Los Cabrera, en Durango y Chihuahua; La Barredora y el Comando del Diablo, en Guerrero; el Cártel del Poniente, en Coahuila; el Cártel de la Laguna, en Durango y Coahuila; Los Mata-Zetas, en Veracruz y Jalisco; las pandillas del Aquiles y del Tigre, en Baja California; y las de los Artistas Asesinos y los Mexicles, en Chihuahua.

Para Jorge Luis Sierra, “todas las células [que menciona el reporte] han tenido un nivel de importancia alto, en la medida en que han funcionado como el brazo operativo y de recolección de inteligencia táctica de las grandes organizaciones. Cuando la situación se ha prestado, reciben las órdenes y ven condiciones favorables, todas ellas han ejercido de una u otra manera el mismo nivel de brutalidad y violencia”.

III.6.2. De los cárteles más relevantes a la expansión criminal

De la misma nota¹⁶⁶ periodística se encuentra que de las células delictivas con presencia en el país se desprenden 14 pandillas ligadas al Cártel de los Arellano Félix, 13 tienen presencia en Baja California (Don Balas, El Mario, El Melvin, El

¹⁶⁶ *idem*

Chan, El Jorquera, grupos dirigidos por una persona de apellido García, grupos dirigidos por una persona que se apellida Barranco, Pelioni, El Kieto, Chikaka, El Bibi, El Licenciado y El Turbo) y una en Baja California Sur (Los Zamudio).

Las células ligadas a la Familia Michoacana son Guerrero(s) Unido(s) y/o la Nueva Empresa, que opera en Morelos, Guerrero y el Estado de México; La Resistencia, en Jalisco; Champis y/o Champis Crew, en Michoacán; Brown Side Family, en Michoacán; y la Empresa, en el Estado de México y Morelos.

Los Caballeros Templarios cuentan con la Guardia Morelense, en Morelos, y Los Troyano, en el Estado de México. Y el Nuevo Cártel de Juárez, con dos pandillas afines: la Línea y los Aztecas, que operan en Chihuahua.

Según la PGR, los Beltrán Leyva son los únicos que han perdido el apoyo de sus bases, pues de este cártel se han escindido 19 organizaciones: el Chico Malo, con presencia en Nuevo León; el H2, en Nayarit, Jalisco y Sinaloa; los Mazatlecos, en Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit; los Tigres, en Sinaloa y Nayarit; el 2 Mil, en Sonora; los Granados, en Guerrero; los Rojos, en Guerrero y Morelos; Morelos Unidos, en Morelos; el Nuevo Cártel de la Sierra, en Guerrero; los Pineda, en Chiapas, Nuevo León, Estado de México y Morelos; los Zafiros, en Guerrero y Morelos; el Cártel del Pacífico Sur, en Morelos; La Oficina, en Aguascalientes y Baja California Sur; La Mano con Ojos, en el Distrito Federal y Estado de México; el Mosco, en el Distrito Federal y Oaxaca; los Gilos, en Sonora; el Tigre, en Guerrero; Los Ardillos, en Guerrero, y Los Arturos, en Baja California.

Para el general Francisco Gallardo, doctor en ciencias políticas y académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, ante la falta de estrategia, la “lucha” contra el narcotráfico se dedicó a exterminar los liderazgos. “Cada vez que había una aniquilación de una cabeza surgían otras tres, cuatro o cinco. Fue una multiplicación de pequeños grupos o fragmentos que buscaban un reacomodo. Los grupos delincuenciales con más poder fueron cooptando y controlando territorios que ahora se ven por zonas muy específicas, por ejemplo, Tamaulipas, Nuevo León,

Coahuila, por el lado del Este; y por el Occidente Norte, Tijuana, Sonora; en el centro, más abajo, Sinaloa, parte de Chihuahua, Durango, Nayarit y Jalisco”.

Gallardo señala que la falta de una estrategia derivó en una pérdida de control. “Calderón quiso legalizar [la lucha] a partir de la creación de la Ley de Seguridad Nacional, que por cierto está todavía en ciernes, cuando pudo haber emitido un estado de excepción apoyado por todas las fuerzas políticas para hacer una estrategia y un marco jurídico y constitucional del Poder Ejecutivo por el Poder Legislativo en su rama militar, con base en el Artículo 89, fracción sexta [de la Constitución]. Esta situación llevó a un caos y ahora va a ser muy difícil reestructurarlo porque, lejos de atacar el crimen organizado, rompió el tejido social en muchas regiones de México”.

III.6.3. Distribución del narcotráfico en México

El informe de la PGR que ampara esta nota periodística¹⁶⁷ revela que los 80 nuevos cárteles surgidos en el sexenio de la “guerra” contra el narcotráfico se ubican en 24 entidades de la República Mexicana, incluido el Distrito Federal.

En el nuevo mapa de la criminalidad, la mayoría de grupos narcotraficantes se localiza en el Norte y el centro del país: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Aguascalientes, Estado de México y Morelos; mientras que en el Sur-Sureste se encuentran en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo.

De estas entidades, cuatro concentran la presencia del 85 por ciento de los medianos y pequeños cárteles, células y pandillas: Guerrero, gobernado por el perredista Ángel Aguirre; Morelos, encabezado por el también perredista Graco Ramírez; Baja California, que aún administra el panista José Guadalupe Osuna; y el Estado de México, en manos del priista Eruviel Ávila.

¹⁶⁷ *idem*

Según la información de la PGR, Guerrero es donde hay una mayor presencia de organizaciones del narcotráfico. Se trata de cuatro grandes cárteles y 21 de menor tamaño. De éstos, dos están vinculados al Cártel del Pacífico; uno, al de La Familia Michoacana; 12, al de la Barbie; y seis se escindieron de los Beltrán Leyva.

La violencia en ese estado, considerado entre los más peligrosos del mundo, no ha cesado a pesar de los niveles de militarización a los que fue sometido desde inicios del sexenio pasado. Además de los operativos militares, como el actual Guerrero Seguro, ahí se ubican de forma permanente la Novena Región Militar, que dirige el general de división diplomado de Estado Mayor Genaro Fausto Lozano Espinosa; la Trigésima Quinta Zona Militar, a cargo del general de brigada diplomado de Estado Mayor Juan Manuel Rico Gámez; y la Octava Región Naval, que hasta hace unos días encabezaba el almirante Sergio Javier Lara Montellano, actual secretario de Seguridad Pública de Guerrero.

—¿Por qué no funcionó el despliegue militar permanente de las tres Fuerzas Armadas para contener y erradicar a las bandas del crimen organizado? —se le pregunta a Jorge Luis Sierra.

—Primero, porque la formación militar no es apropiada para luchar contra un enemigo que emplea medios no militares como la corrupción, la extorsión, el camuflaje en la población civil y el lavado del dinero. Segundo, las Fuerzas Armadas nunca recibieron el respaldo legal para hacer esa labor y operaban y han operado al margen de las propias leyes. Tercero, las Fuerzas Armadas nunca han recibido el presupuesto necesario para operar en el mar y sellar las fronteras marítimas, controlar el espacio aéreo efectivamente y ocupar por tiempos prolongados los lugares con actividad criminal intensa.

A pesar de ser una de las entidades más pequeñas en extensión territorial, Morelos ocupa el segundo sitio con mayor presencia de grupos criminales. Allí se asientan cuatro grandes organizaciones del narcotráfico y 19 de menor nivel: La Familia Michoacana y tres de sus pequeños cárteles, células o pandillas; Los

Caballeros Templarios y uno de sus grupos aliados; la Barbie, con 10 organizaciones de menor tamaño; de los Beltrán Leyva, allí se escindieron cinco grupos. En ese estado también se ubica la Vigésima Cuarta Zona Militar.

El maestro Retana Yarto indica que el problema fundamental es que el crimen organizado le ha arrebatado las atribuciones de autoridad al Estado en distintas partes del territorio nacional. Y el Estado mexicano, a través de sus cuerpos armados, Policía Federal y Ejército, ha sido incapaz de restablecer su autoridad. “Después de todos estos años, el Estado no ha sido capaz de restituir su autoridad en distintos territorios en donde acciona o controla el grupo criminal”.

En la tercera posición se localiza Baja California, al registrar la presencia de tres grandes cárteles del narcotráfico y 17 pequeñas organizaciones criminales ligadas a éstos. De acuerdo con la PGR, 14 están vinculadas al Cártel de los Arellano Félix; dos, al del Chapo Guzmán, y la última se escindió de los Beltrán Leyva. Allí también está la presencia permanente de la Segunda Región y Segunda Zona Militar y de la Segunda Región Naval.

La cuarta entidad más asolada por el narcotráfico es el Estado de México, de donde es oriundo el presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Ahí la PGR registra la presencia de cuatro grandes organizaciones de las que se desprenden otras 11: dos son escindidas del Cártel de los Beltrán Leyva; seis, ligadas al de la Barbie; dos, a La Familia Michoacana, y una, a Los Caballeros Templarios. En esta entidad se ubican la Vigésima Segunda Zona y Trigésima Séptima Zona Militares.

El impacto de estos 88 grupos criminales ha sido muy perjudicial para la sociedad, porque eso implica que el modelo de usar pandillas o pequeñas organizaciones delictivas para controlar zonas geográficas del país se basa en la expansión de la capacidad de reclutamiento voluntario o forzado de jóvenes que viven cerca de las zonas de operación de organizaciones o entran en contacto con ellas.

También, refiere, los negocios ilícitos han sufrido un impacto porque la delincuencia organizada cobra sus impuestos y se convierte en una Hacienda de facto para los negocios irregulares o francamente ilícitos. Así, los negocios lícitos se han visto afectados: “en zonas de la frontera, la delincuencia organizada se presenta de noche a los locales de negocios exitosos, lleva cerrajeros, cambian las cerraduras y le avisan al legítimo propietario que el negocio entero ha dejado de pertenecerle”.

—¿Cómo ha determinado esta presencia de cárteles, células y pandillas el conflicto que vive México?

—A medida que la fuerza militar se ha aplicado en las regiones del país, las organizaciones criminales han extendido su actividad en todo el territorio nacional para evitar su destrucción. Esta diseminación territorial fue una consecuencia inesperada de las políticas antidrogas mexicanas. Su extensión ayudó a la organización de nuevas células, más atomizadas, menos conectadas entre sí y por tanto más difíciles de identificar, perseguir y destruir. Por esa razón, por ejemplo, el Cártel de los Arellano Félix casi fue destruido, pero la violencia y el tráfico de drogas permanecieron debido a la existencia de muchas pequeñas células que llenaban los vacíos existentes —opina Sierra.

La ubicación de las 88 organizaciones del narcotráfico es parte de un amplio diagnóstico sobre la delincuencia organizada en poder del gobierno de Peña Nieto. Éste revela que en el gobierno de Felipe Calderón, lejos de combatir la criminalidad, la “guerra” generó 80 nuevos cárteles. Como lo ha documentado Contralínea (ediciones 286 y 295), en el sexenio pasado los narcotraficantes se consolidaron como empresas transnacionales, y actualmente son 15 veces más rentables que el Grupo Carso de Carlos Slim. Su presencia alcanza a más de 50 países de los cinco continentes.

Contrariamente a lo que se pensaba por parte del gobierno, de que la presencia del Ejército iba a intimidar a estos grupos delincuenciales, lo que hizo fue fragmentarlos y que le respondieran en el mismo tono: con las mismas armas,

tácticas y, en muchas ocasiones, con mejores armas que las del gobierno. Las fuerzas de seguridad actuaron desarticuladas. Incluso había conflictos entre las mismas ramas de las Fuerzas Armadas, porque Calderón le dio más prioridad a la Secretaría de Marina y la sacó de su función de tutelar los mares y las costas y la involucró en la lucha contra el narcotráfico”, opina el general Francisco Gallardo.

Para combatir y desarticular este despliegue criminal, Jorge Luis Sierra opina que el gobierno federal debe emplear todos los elementos del poder nacional en una política de seguridad de largo plazo, transexenal, basada en marcos jurídicos modernizados que protejan los derechos humanos y refuercen los controles democráticos de la operación gubernamental. También se requiere pensar que no hay política de seguridad exitosa en México que olvide el combate a la corrupción gubernamental, el lavado de dinero y la pobreza en las zonas marginadas donde operan las células que apoyan al crimen organizado.

El investigador indica que México no es todavía un Estado fallido, pero está en riesgo de serlo. “La delincuencia organizada controla apenas entre el 8 y el 15 por ciento de los municipios del país y a veces sólo tiene control parcial en algunas zonas. Lo que sí parece evidente es que lejos de ser acotada por la intención del gobierno anterior de ‘recuperar territorios’, la delincuencia organizada ha encontrado sus propias formas de expandirse a través del reclutamiento de la delincuencia semi organizada y, en algunos casos, el control violento y brutal de la no organizada”.

III.7. Política criminal en relación a las drogas prohibidas

Afirma Miguel Ángel Martínez Rodríguez que: “Es necesario abordar la teoría de la política criminal en relación a las drogas, ya que hoy es el eslabón perdido de la atención de la farmacodependencia y el narcotráfico”.¹⁶⁸ El mismo autor citando

¹⁶⁸ Martínez, Rodríguez, Miguel Ángel. *Política criminal del Estado mexicano sobre drogas y narcotráfico*, México, Porrúa, 2012, pág., 65.

a Feuerbach señala que en 1803, denominó como política criminal “al conjunto de métodos represivos con los que el Estado reacciona contra el crimen”.¹⁶⁹

Para efectos del presente trabajo se entiende por política criminal, al conjunto de acciones sistemáticas y ordenadas que toma el Estado, dirigidas a la lucha eficaz contra el delito, es decir, la política criminal es el proceso de creación de los mecanismos de control social y poder punitivo del Estado implementados para combatir el delito. Partiendo de lo anterior, se puede decir que es el Estado quien determina qué es lo que está prohibido (señala que conductas van a ser consideradas delitos) la forma en que han de reprimirse y combatirse a través de la creación de instrumentos legales dirigidos hacia los sujetos que cometan tales conductas delictivas y que sean criminalizados por ellas.

Aquí cabe mencionar una cuestión interesante respecto a los diversos enfoques que han tenido las drogas en el siglo XX y lo que va del presente siglo, tenemos pues que:

- a) Primero, en las primeras décadas del siglo pasado la cuestión de las drogas era visto como un problema de ciertos grupos sociales indeseables, se consideraba que afectaba sólo a las prostitutas y a los delincuentes o como un problema de grupos raciales, por ejemplo, los chinos y su consumo de opio, esta óptica criminalizaba.¹⁷⁰
- b) Posteriormente, aproximadamente en el decenio de 1960, el enfoque que se les dio a las drogas fue el de un problema de salud debido a que los jóvenes estadounidenses de las familias de clase media se vieron alcanzados por el

¹⁶⁹ *idem*

¹⁷⁰ Ya se ha referido al problema sin precedentes que fue la epidemia de opio en China que concluyó con la Convención de La Haya de 1912 y que marco las bases para el tratamiento de las drogas a nivel internacional.

tema de las drogas, desde esta perspectiva el consumo de drogas constituía una enfermedad.

- c) En los últimos decenios del pasado siglo con el engrose de las organizaciones delictivas denominadas carteles en países como Colombia y México debido al incremento en el consumo de determinadas drogas (sobre todo por la población estadounidense), paso el enfoque de las drogas a ser una cuestión de seguridad pública.¹⁷¹
- d) Hoy debido a sus pilares económicos, al alcance trasnacional de sus actividades y a sus múltiples consecuencias (impunidad, corrupción, violencia, temor, desconfianza institucional, lavado de dinero, tráfico de armas, etcétera) el enfoque de drogas ha pasado a ser, una amenaza para la seguridad nacional.¹⁷²

¹⁷¹ Entendida como una función que la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal tienen a su cargo y cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de todas las personas, preservando sus libertades, procurando el orden y la paz pública.

¹⁷² Entendida como una función que la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal tienen a su cargo y cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de todas las personas, preservando sus libertades, procurando el orden y la paz pública.

En sus orígenes la seguridad nacional partía de la defensa del territorio con base en la demostración de poderío militar frente a amenazas externas de definición estatal, mientras que en la actualidad las amenazas a la seguridad nacional son más difusas e incluyen el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, personas y estupefacientes, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales de escala global como las migraciones masivas y las epidemias, es decir, el resguardo de la seguridad humana y del funcionamiento normal del comercio e inversiones, así como el flujo de divisas y financiero y hasta la estabilidad y seguridad de países

Entiéndase que el concepto jurídico de Seguridad Nacional condensa una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional, el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación, la Defensa legítima del Estado mexicano frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.¹⁷³

III.7.1. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

En el Estado Mexicano la política criminal respecto a las drogas prohibidas está contenida en el Plan Nacional de Desarrollo en donde se menciona entre los principales problemas de seguridad al narcotráfico así como las estrategias y las acciones implementadas por el gobierno mexicano para su combate, que esbozaremos de manera breve y sólo respecto al sexenio pasado y en menor referencia a lo que va del actual mandato.

Se menciona que la política del presidente Felipe Calderón está definida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND, DOF, 31 de mayo de 2007) y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (marzo de 2007), de los cuales se derivaron el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 (DOF, 28 de enero de 2008).

vecinos. Seguridad Nacional: un concepto complejo y ampliado, fecha de consulta 23 de junio de 2015, disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf>, p. 31.

¹⁷³ Plan Nacional de desarrollo 2013-2018, México, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PND%20(2).pdf

El Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND 2006-2012) en el eje 1 denominado “Estado de derecho y seguridad”,¹⁷⁴ establece como parte de su diagnóstico la siguiente problemática:

El narcotráfico es una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos. El narcotráfico es una industria de alto valor económico. Ello convierte a la producción y distribución de narcóticos en un negocio muy rentable para quienes están involucrados. Una modalidad reciente para la comercialización de drogas es el narcomenudeo. Este método implica atomizar los puntos de venta y el contacto directo con los consumidores.

En dicho eje encontramos dos perspectivas, la primera consiste en la aplicación del principio de prevención del crimen, a través del establecimiento de las condiciones de una vida digna y la protección de los derechos y libertades individuales y la segunda consiste en combatir y sancionar activamente la comisión de los delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan los policías, ministerios públicos, peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Además, buscaba la implementación de convenios de colaboración a nivel internacional e internacional para mejorar el combate al crimen organizado, particularmente al tráfico de drogas.

Para hacer frente a este diagnóstico, el PND tiene considerados 18 objetivos en materia de seguridad pública, los cuales son desarrollados en el Programa Sectorial de Seguridad Pública, su objetivo número ocho consistió en, recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate

¹⁷⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*, en Seguridad Pública [Actualización: 1 de octubre de 2009], fecha de consulta, 14 de junio de 2014, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop/

frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado y el dieciocho en fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia se integra por siete ejes. En el primero denominado “Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia” señala una cooperación internacional bilateral y multilateral para enfrentar la dimensión transnacional de la delincuencia organizada; en el segundo eje llamado “Prevención del delito y participación ciudadana” hallamos tres programas y uno de ellos constituyó una clara acción en materia de drogas, este programa denominado “Salud sólo sin Drogas”, para prevenir las adicciones.

El discurso señalado anteriormente, se tornó en una ola de violencia que se acrecentaba con el paso de cada año de gestión del ex presidente Felipe Calderón, que dejó miles de muertos y muchos daños colaterales, su lucha contra la delincuencia organizada echó mano de las fuerzas del orden (recordemos la presencia de los militares en diversos estados de la República sobre todo en el norte del país) para garantizar la seguridad, basta mencionar el Operativo conjunto Michoacán, que entre otras cosas pretendía la erradicación de cultivos ilícitos, el establecimientos de puestos de control antidrogas en carreteras, el registro de personas, la ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas.

Lo lamentable es que la implementación de este tipo de acciones conllevó, serias y graves violaciones a los derechos humanos por parte de efectivos militares hacia la población civil. Además, hay una clara expansión del ordenamiento penal que se constata a través de la actividad legislativa en materia penal producida en las últimas décadas y que se ha venido reflejando en una serie de tipos penales que vistos desde la perspectiva de los bienes jurídicos constituyen supuestos de criminalización en el estadio previo a lesiones a bienes jurídicos y cuyos marcos penales prevén sanciones largas.

Destaca además en la administración del ex presidente, Felipe Calderón:

- La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia del 18 de junio de 2008, que tuvo lugar como consecuencia de diversas problemáticas, entre ellas el de la inseguridad pública que sufre el país, la desconfianza en los cuerpos policiales, ministerios públicos y jueces, lo ampliamente rebasado que se ve el sistema por parte de la delincuencia, la inobservancia correcta de los derechos humanos y las garantías individuales y muchas veces su violación.
- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 2 de enero de 2009, para atacar y corregir diversos factores de riesgo detectados en materia de seguridad que constituyen una problemática para los tres ámbitos de gobierno.
- La reforma al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales, así como a la ley General de Salud del 20 de agosto de 2009, que adicionó, reformó y derogó diversas disposiciones tomando en cuenta la transición del país de productor a consumidor de drogas.
- El apoyo y participación de las Fuerzas Armadas que constituyó un alivio pasajero pues el Ejército y la Marina en su guerra contra el narcotráfico y su despliegue de violencia, han vulnerado también a la población civil
- La violencia (desmembramiento de personas, tiroteos, narco mensajes dejados en cuerpos cercenados, etcétera) incremento a niveles que provocaron que varios Estados del país figuraran entre los más violentos a nivel mundial.
- La expedición de leyes de carácter excepcional, como la Ley de Extinción de Dominio que busca instrumentar procedimientos encaminados a la privación con carácter definitivo, de algún bien de origen ilícito por decisión de un tribunal o de una autoridad competente, así como revertir la carga de la prueba respecto del origen lícito de dichos bienes.

- En el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el 24 enero de 2012 se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que establece al Consejo Nacional de Seguridad Pública como máxima autoridad para la coordinación y definición de la política de prevención social de las violencias y las delincuencias

Las cuestiones anteriores nos llevan a preguntar ¿dónde quedo la prevención que constituía el principio rector del plan nacional? ¿Dónde hay lucha puede haber prevención? Parece destacar que en materia de prevención el gobierno de Felipe Calderón no dio grandes resultados que las acciones beligerantes fueron más desplegadas, más atendidas; que la falta de una efectiva prevención contribuye entre otras cosas a que se dé un mayor acercamiento de los niños y jóvenes mexicanos con la droga, con los grupos delincuenciales, quienes los reclutan algunos bajo amenazas de matar a su familia o de arrebatarles su propia vida, seduciéndolos con el dinero y el poder, los llamados “niños-soldados del narcotráfico”.¹⁷⁵

III.7.2. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En principio el actual presidente, Enrique Peña Nieto, en su Plan nacional de desarrollo busca hacer de México una sociedad de derechos, un lugar donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución, para ello establece las acciones específicas para alcanzarlos, señalando que se trata de un plan realista, viable y claro para alcanzar un México en Paz, un México Incluyente,

¹⁷⁵ Najjar Alberto, *Los niños soldados del narcotráfico en México*, 2011, fecha de consulta 17 de junio de 2014, disponible en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110324_mexico_ninos_soldados_narcotrafico.shtml

un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global (éstos constituyen los ejes o metas nacionales).¹⁷⁶

De manera innovadora dicho Plan contiene indicadores que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento.

El eje titulado México en paz, pretende desplegar acciones y estrategias que recobren el orden, la seguridad y la justicia que anhelan las familias mexicanas, establece además los lineamientos para hacer de la nuestra, una nación tranquila en la que se respeten cabalmente los derechos humanos. Reconociendo que México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública y que esa falta de seguridad genera un alto costo social y humano, al atentar contra la tranquilidad de los ciudadanos además de incidir en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas.

Al respecto, el actual presidente de México, dijo a CNN que: sin empleos y programas sociales, millones de mexicanos “a veces no tienen más opción que dedicarse a las actividades delictivas”. La meta de la nueva estrategia del gobierno, según dijo el mes pasado el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, es crear una “cultura de la paz y del respeto a la ley”. “Perseguir a los criminales y castigarlos para preservar la paz y la armonía es responsabilidad del Estado”, dijo,

¹⁷⁶ Plan Nacional de desarrollo 2013-2018, México, fecha de consulta, 14 de junio de 2015, disponible en, <https://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-78557>

“pero estamos convencidos de que sólo combatirlos y castigarlos no resuelve el problema”.¹⁷⁷

La administración actual ha impulsado un Programa Nacional de Prevención del Delito, que involucraría un cambio de paradigma sin precedentes en la promoción de la paz y la disminución de la violencia en nuestro país, a través de un programa transversal y participativo que involucrando a todas las dependencias federales fortalezcan la cohesión social, combatan las adicciones, rescaten los espacios públicos y se promuevan proyectos productivos.

En materia de seguridad pública, el Gobierno de la República tiene claro que los mexicanos quieren un país seguro y pacífico; asimismo, exigen que se reduzca la violencia y se recupere la convivencia armónica. La prioridad es clara: salvaguardar la vida, la libertad y los bienes de los mexicanos.

Hace falta pues una política en materia criminal verdaderamente prevencionista e integral, es decir, una política criminal que no pretenda que el sistema jurídico sea, sólo desde donde se quiera restablecer el control social mientras el resto de los sistemas (económico, político, cultural, etcétera) no funcionan adecuadamente (no hay educación ni garantía de conseguir trabajo o de conservar el que se tiene y eso genera en la población un Estado constante de pavor, incertidumbre, desconfianza, desamino); algo que el Estado mexicano ha hecho y que debe cambiar pues entre tanto no se transforme este proceder no será posible la construcción de una política criminal en materia de drogas que lejos de ser prohibitiva y represiva arroje efectividad respecto a cierto a los delitos contra la salud.

¹⁷⁷ Shoichet, Catherine, E. *México cambia de estrategia en la lucha contra el narcotráfico*, México, 2013, fecha de consulta, 27 de septiembre de 2014, disponible en, <http://expansion.mx/mundo/2013/03/28/mexico-cambia-de-estrategia-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico>

La realidad es que el aumento de punibilidad que conlleva la saturación de establecimientos penitenciarios, no resuelve en nada el problema, y contrariamente agrega más peripecias (impunidad, corrupción, desconfianza de la sociedad en sistema de justicia penal, etcétera).

Si el problema de las drogas en México tiene una génesis multifactorial (su geopolítica, de perspectiva internacional, económica, de salud, etcétera), su enfoque, su trato debe darse también de la misma manera. Es claro que la dinámica social participa en la manera en la que se organiza y se reproduce la violencia en nuestro país y al mismo tiempo, colabora a la construcción de la realidad; realidad que marca los rumbos de nuestra sociedad.

Finalmente hay que tomar en cuenta que La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, define en su artículo 2º, a la prevención social de la violencia y la delincuencia como el “conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”.¹⁷⁸

Así que tenemos dos posibles panoramas para el futuro: el primero sería implementar de manera real, organizada y sobre todo eficaz políticas públicas que lejos de ser meros discursos sean instrumentos idóneos para disminuir de manera tolerable (ya no hablemos de eliminar) las problemáticas, en este caso, el tema de las drogas prohibidas, que afectaban a México.

El segundo, considerando y asumiendo que las drogas se consumen y que por ello es necesario establecer un marco legal que las regule, que se descriminalice y deje de ser punible, por ejemplo, la producción de ciertas drogas, en la medida que se trate de recaudar impuestos sobre su venta y su compra entonces quizá podría evitarse la corrupción política y policial que las drogas provocan.

¹⁷⁸ *idem*

III.7.3. Política criminal: propuestas de despenalización en México

El problema de las adicciones es un factor que provoca efectos negativos en todos los sentidos, ya sea que se hable de un individuo, de un núcleo familiar o de un grupo social; problema que se puede observar tanto al interior de nuestro país, como también, en la comunidad internacional.

Este problema no es uno de los que se puedan atribuir a un sector social específico o a un nivel económico, tampoco se limita a un nivel académico, al género, a la edad, a las creencias o a cualquier condición existente, siendo un problema que se ha convertido en una costumbre inveterada en nuestra sociedad. Sin embargo, es conveniente hacer especial énfasis en que, un sector que se ha visto altamente afectado por las adicciones es, por desgracia, el de los niños y adolescentes; dificultando así, el completo y adecuado desarrollo de los mismos.

Pocas enfermedades perturban la vida de las comunidades y alteran tanto la dinámica de los núcleos familiares como las adicciones. Este es un problema de salud pública que ha crecido en los últimos veinte años de manera exponencial y que además de confrontar los valores familiares y la efectividad de la educación familiar, sacudiendo a las sociedades y a los gobiernos, se perfila como un reto de gran importancia por superar, sobre todo en cuanto a recursos e infraestructura de atención se refiere.¹⁷⁹

Las adicciones se han apropiado de un gran sector de nuestra sociedad, minando la calidad de vida de las personas que se encuentran inmersas en cualquier tipo de adicción y causando severos daños al bienestar social en general.

La Secretaría de Salud ha emprendido acciones encaminadas a la prevención de adicciones, así como del tratamiento y la atención de las mismas, sin

¹⁷⁹ Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), *Encuesta nacional de adicciones 2008*, fecha de consulta, 25 de abril de 2014, disponible en, <http://www.conadic.salud.gob.mx/pie/pie.html>

lograr resultados trascendentales, ya que el problema de adicciones continúa en aumento.

Entonces surge una duda, si no basta con programas de prevención y tratamiento, ¿Qué más se debe hacer? En efecto es una pregunta muy amplia, pero se espera una respuesta igual o más amplia, o hasta azarosa; y no se piense que se pierde seriedad con esto, al contrario, el problema de adicciones es tan grande y tan impredecible que se ocupan respuestas tantas como puedan existir.

Mientras se gastan millones de dólares en campañas de prevención que han fracasado, los países con las más duras sanciones contra los usuarios tienen los más altos niveles de consumo, así como algunos de los más altos niveles de encarcelamiento.¹⁸⁰

El promover castigos con el objetivo de evitar el consumo de drogas ha demostrado ser un modelo ineficaz. La criminalización de las drogas ha aumentado los costos sociales del abuso y la dependencia de sustancias controladas.¹⁸¹

El tráfico de drogas es un comercio ilícito global que involucra el cultivo, fabricación, distribución y venta de las sustancias sujetas a prohibición de drogas legales.¹⁸²

El tráfico de drogas ilegales ha traído consigo una oleada de violencia que ha azotado a gran parte de nuestro país, generando grandes deudas del Estado para con la sociedad. Entre las personas afectadas por la producción, tráfico,

¹⁸⁰ Descriminalización.org, *¿Por qué descriminalizar?*, México, 2013, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, <http://descriminalizacion.org/por-que-descriminalizar>

¹⁸¹ *idem*

¹⁸² United Nations Office and Drugs and Crime, Drug trafficking, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>

comercialización, uso y abuso de las drogas ilícitas en México, se encuentran quienes las consumen, quienes por convivir o por vivir con una persona que con frecuencia consume drogas sufren los efectos de manera colateral, quienes no las consumen ni tiene contacto con quién si las consume, pero, sufre la inseguridad y violencia que genera la comercialización y tráfico de las drogas ilícitas.

Actualmente y a pesar de las tecnologías con las que se cuentan, no se ha logrado dar un seguimiento constante y uniforme la problemática de las drogas en México; sin embargo, se dado pasos para el avance de la situación, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito junto con el Instituto Nacional de Estadística de México, ha establecido un Centro Regional de Excelencia en Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia Estadísticas en México; teniendo como objetivo principal el fortalecimiento de las estadísticas y capacidades en la áreas mencionadas, así como, promover el intercambio de información entre los países y la identificación de buenas prácticas en el ámbito de las estadísticas del crimen.

Ahora bien, el Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española dice que por penalización se entiende, “acción y efecto de penalizar” y que se entiende por penalizar, “imponer una sanción o castigo”.¹⁸³

La despenalización alude a la eliminación de las sanciones penales por el consumo y posesión no autorizada de sustancias controladas, usualmente en cantidades lo suficientemente reducidas para que califiquen únicamente como dosis personal. En un régimen con despenalización del consumo y de la posesión, ya no hay lugar a sanciones penales como el encarcelamiento, aunque en algunas jurisdicciones pueden dictaminarse sanciones administrativas como multas, servicio comunitario o citaciones de comparecencia ante las respectivas autoridades.

¹⁸³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2014, fecha de consulta, 25 de abril de 2014, disponible en, <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

En algunos lugares, el consumo y la posesión de sustancias controladas para fines personales ya no constituye en absoluto una conducta punible o una infracción a la ley y, por ende, no se aplica ninguna sanción penal o administrativa”.¹⁸⁴

Puede precisarse además lo que se entiende por legalización, acción y efecto de legalizar y por legalizar, dar estado legal a algo”.¹⁸⁵

Legalización. “Diligencia extendida a continuación de un documento o firma en la que se hace constar su autenticidad, suscrita por funcionario a quien esté atribuida esta potestad legalmente o por un notario”.

Legalizar. “Practicar una legalización. Convertir una situación de hecho en una situación legal”.

Dentro de su Programa Institucional de Adicciones, el IMSS puso en operación el Sistema del Reporte de Información de Drogas (SRID)¹⁸⁶ un Sistema de Registro del Uso de Drogas que funciona en las salas de urgencias de servicios de salud para su población derechohabiente; estos servicios de salud están ubicados en localidades fronterizas, portuarias y en otras tres ciudades importantes.

Este Sistema se basa en el auto-reporte y registra todos los casos de consumo independientemente del motivo de consulta. La marihuana y los

¹⁸⁴ Vivario.org, *Escenarios de las drogas del 2013 al 2025*, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, http://vivario.org.br/wp-content/uploads/2013/05/escenarios_drogas2013-2025_ESP.pdf

¹⁸⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2014, fecha de consulta, 25 de abril de 2014, disponible en, <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

¹⁸⁶ Secretaria de Salud, *Diagnóstico y tendencia del uso de drogas en México*, fecha de consulta, 10 de abril de 2014, disponible en, <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM1.html>

tranquilizantes fueron las sustancias mencionadas por una cuarta parte de los casos, seguidas en importancia por la cocaína (13%).

La información proveniente del SRID que se realiza sólo en la Ciudad de México, indica que la marihuana es la sustancia que presenta el nivel de consumo más alto (61%). Los usuarios de esta sustancia inician antes de los 11 años; sin embargo, el grupo más afectado es el de los 15 a 19 años (56.7%). Su nivel de uso más frecuente es el alto (20 días o más durante el último mes) en el 4.8% de los casos. La vía de administración más frecuente es fumada (98.7%).¹⁸⁷

III.7.3.1. Propuesta PRD-PAN

En nuestro país, el debate legislativo por la regularización (despenalización o legalización) del uso de la marihuana para fines médicos y eventualmente recreativos ha llegado a un sector importante, de los senadores y diputados federales del Congreso de la Unión. El 12 de marzo del presente año un grupo de senadores de la izquierda mexicana, apoyados por un legislador del conservador Partido Acción Nacional (PAN), presentó una iniciativa de ley para legislar y regular el uso de la marihuana (*Cannabis Sativa L.*) con fines médicos. Dicha propuesta contempla que los estados mexicanos y el Distrito Federal tengan más facultades para legislar en la materia.

El senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Mario Delgado presentó el proyecto de ley que busca reformar diversas disposiciones de la Ley General de Salud (narcomenudeo) y del Código Penal Federal (narcotráfico) para la regulación de cannabis y tetrahidrocannabinol, pero "con un enfoque primigenio de salud pública y de reducción de riesgos y daños".

¹⁸⁷ Comisión Nacional contra la Adicciones, (CONADIC), *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, México, fecha de consulta, 17 de abril de 2014, disponible en, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf

Es decir, plantea la modificación del marco jurídico vigente, esbozando e insinuando motivos de política criminal; no obstante, no se precisa cuales sería el fundamento y alcance de la misma (bases y metodología); por tanto, se deduce que existe una falta de voluntad y de compromiso político para abordar dicha temática de manera clara y con fundamentos científicos de política criminal moderna. Por el contrario, se recurre al arcaico paradigma de concebir a la política criminal en su versión tradicional: delincuente, delito y penas.

La iniciativa pretende revisar y modificar el orden jurídico vigente respecto de las cantidades personales de marihuana, a fin de que la dosis máxima de consumo pase de cinco a 30 gramos. En relación al opio, de dos a cuatro gramos; cocaína, de 500 miligramos a dos gramos, y metanfetaminas, de 40 a 80 miligramos.

Asimismo, se está planteando que ya no se considere delito el cultivo de cannabis sólo si su fin es terapéutico, siempre que se cumpla con las normas aplicables en materia de control sanitario.

Legislar y regular según lo plantea la iniciativa a discusión no debe entenderse como promover el consumo; por el contrario, significa que el Estado pueda tener incidencia, en lugar de que la delincuencia decida todo en un mercado que inevitablemente va a existir.

De lo anterior se reafirma lo dicho en líneas precedentes: El poder legislativo pretende implementar políticas criminales congruentes y racionales, que criminalicen sólo aquellas conductas que realmente pongan en peligro a la salud pública (bien jurídico tutelado); no obstante especula en cuanto al marco teórico y científico de las mismas, ya sea por falta de compromiso político o por falta de entendimiento de que el viejo paradigma (el aumento de las penas disminuye la incidencia delictiva), ha sido superado y es francamente anacrónico.

El proyecto busca otorgar facultades parciales a las entidades federativas para que tengan corresponsabilidad en la persecución de los delitos contra la salud, lo que abriría la puerta a que cada estado establezca su propia política sobre

drogas. Así cada estado de la federación y el D.F. gozarán de competencia y facultades concurrentes, para que sus legislativos locales definan primeramente una postura social y política clara sobre el tema y posteriormente y con el consenso de la sociedad se busque una salida razonable al problema grave (social, económico y de violencia) que genera una criminalización excesiva de los delitos contra la salud.

El éxito de la propuesta de mérito, radica en la efectiva y congruente modificación de la Ley General de Salud, en virtud de que es precisamente en este ordenamiento donde se regula de manera general el régimen jurídico de las drogas (estupefacientes y psicotrópicos).

Por ello, para que las entidades federativas y la Ciudad de México puedan contar con las facultades necesarias, para desarrollar plenamente y con independencia el contenido sustancial de la propuesta de ley, es necesario modificar previamente el ordenamiento federal (Ley General de Salud), toda vez que constituye la piedra angular para una eventual despenalización o legalización de algunos tipos penales contra la salud.

A. Resumen ejecutivo de la propuesta de ley antes mencionada

1. Mayores dosis para consumo personal, mediante la modificatoria del artículo 479 de la Ley General de Salud.
2. Modificar la Ley General de Salud para atribuirle a la marihuana un valor terapéutico.
3. Previa modificación de la Ley General de Salud, propiciar que las políticas relacionadas con las drogas también dependan de los gobiernos locales, municipios, en coordinación con la federación.
4. Despenalizar la prescripción de marihuana para uso médico, para estar en posibilidad de concretar las modificaciones sugeridas para el Código Penal Federal (narcotráfico) y la Ley General de Salud (narcomenudeo).

5. Reducción de penas de cultivo para casos de extrema necesidad económica, mediante la incorporación de una excluyente de responsabilidad, dirigida a los imputados que se dedican como actividad principal al campo, preponiendo pena de prisión de uno a seis años para personas que no tengan esa calidad específica, como sujetos activos del delito.
6. De "narco tienditas" a lugares de "abastecimiento seguro". La distribución de marihuana se realizaría en espacios designados por la autoridad del D.F. como de "abastecimiento seguro", los cuales serían regulados por el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones de la Ciudad de México (IAPA). En el entendido que la propuesta de mérito únicamente prevé la despenalización de la marihuana y no de otros estupefacientes y psicotrópicos.
7. Campañas informativas. La iniciativa en Ciudad de México contempla la creación del Sistema de Información para la Reducción de Riesgos y Daños en el Aprovechamiento y Uso de Sustancias Psicoactivas Ilícitas (SIRE).
8. Desincentivar el consumo. La política de manejo de cannabis incluye la creación de comisiones de disuasión —las que el IAPA determine necesarias— que informarían sobre los riesgos y daños asociados al consumo de "sustancias psicoactivas"; además de difundir intensivamente en los medios de comunicación que los demás estupefacientes y psicotrópicos, no forman parte de la presente reforma, por lo que no se permitirá consumirlas o producirlas.
9. Consumidores, no criminales. Debido a que los delitos contra la salud "concurrentes" serán de la más baja prioridad, ninguna autoridad podrá detener a personas que porten hasta 300 gramos de marihuana.

10. Pre liberación de reos. La iniciativa propone que el jefe de gobierno de la Ciudad de México, adopte un programa para la pre liberación de las personas que se encuentran reclusas en el sistema penitenciario de la Ciudad, sentenciados o acusados por los delitos (narcomenudeo y narcotráfico). En este rubro destaca la modificación de los artículos 194 y 195 del Código Penal Federal, para que el tipo penal no considere como delito de narcomenudeo, la posesión simple de hasta 300 gramos de marihuana únicamente, contrario a lo que actualmente sucede, es decir que arriba de 500 gramos de marihuana se pueden imponer penas hasta de 25 años.

III.7.3.2. Propuesta PRD

El 28 de febrero de 2013 el Diputado Fernando Belaunzarán Méndez, perteneciente al grupo parlamentario del PRD, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley por la que se expide:

1. La Ley General de Salud, la Atención de las Adicciones y la Rehabilitación.
2. Reforma y adiciona diversas disposiciones de:
 - a) Ley General de Salud
 - b) Código Penal Federal
 - c) Código Federal de Procedimientos Penales
 - d) Ley Federal de Derechos
 - e) Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

La intención de la iniciativa es crear un ordenamiento jurídico con el objeto de regular la producción, procesamiento, distribución, venta y consumo de los productos derivados de la Cannabis; alertar a la población de los efectos físicos y psicológicos de la Cannabis; llevar a cabo un Control sanitario del proceso productivo de los derivados de la Cannabis; establecer los lineamientos generales

para la certificación de las licencias sanitarias para la producción para la producción y autoproducción de la Cannabis; y prever los lineamientos generales para el consumo de la Cannabis, entre otras.

Crear el Programa Nacional de Prevención, Tratamiento de las Adicciones y Rehabilitación a los Consumidores de la Cannabis y otras sustancias legales e ilegales. Prever que todo establecimiento que procese, distribuya o venda productos derivados de la Cannabis, requerirá licencia sanitaria de acuerdo con los requisitos que establezca la Secretaría de Salud. Establecer las obligaciones de los productores de Cannabis. Prever que no se penalizará la producción de Cannabis Sativa, híbrida, índica o marihuana, su resina y preparados para su consumo personal.

Establecer que el Ministerio Público no ejercerá acción penal en contra de quien cultive, produzca, procese. Almacene o comercialice productos derivados de la Cannabis cuando se acredite contar con la licencia sanitaria expedida por la Secretaría de Salud. Establecer que las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad en contra de quienes vendan, comercien, distribuyan, donen o regalen productos o derivados de la Cannabis a personas menores de edad.

III.7.3.3 Cuadros comparativos del debate en materia del uso de drogas

A continuación se presentan una serie de cuadros que representan las modificaciones que se debaten en materia de drogas y que permiten apreciar y comparar las propuestas mencionadas.

III.7.3.3.1 Ley general de salud

Se reforman los artículos 3, 188, 189, 194, 198, 234, 237, 479, se adiciona el artículo 235 bis y el artículo 479 bis de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:</p> <p>I a XXI. ...</p> <p>No tiene correlativo</p> <p>XXII a XXVIII</p> <p>CAPITULO III</p> <p>Programa Contra el Tabaquismo</p>	<p>Artículo 3º.-</p> <p>I a XXI...</p> <p>XXI Bis El Programa Nacional para la Prevención, Tratamiento de las Adicciones y Rehabilitación</p> <p>XXII.- XXVIII</p> <p>Capítulo III</p> <p>Programa Nacional para la Prevención y Tratamiento de las Adicciones y Rehabilitación</p>

Artículo 188. Se deroga.

Artículo 188. La Secretaría de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del El Programa Nacional para la Prevención, Tratamiento de las Adicciones y Rehabilitación que comprenderá entre otras, las siguientes acciones:

I. La prevención y el tratamiento de la dependencia a la cannabis u otras sustancias y, en su caso, la rehabilitación de quienes padezcan una adicción.

II. La educación sobre los efectos físicos y psicológicos de la cannabis en la salud con información científica y en las relaciones sociales, dirigida especialmente a niños, adolescentes, a través de métodos individuales, sociales o de comunicación masiva, y

	<p>III. El fomento de actividades cívicas, deportivas y culturales que coadyuven en la lucha contra la dependencia a la Cannabis u otras sustancias, especialmente en zonas rurales y en los grupos de población considerados de alto riesgo.</p>
<p>Artículo 189. Se deroga.</p>	<p>Artículo 189. En el marco del Sistema Nacional de Salud, la Secretaría de Salud coordinará las acciones que se desarrollen para el tratamiento de las adicciones a la Cannabis u otras sustancias. La coordinación en la adopción de medidas, en los ámbitos federal y local, se llevará a cabo a través de los acuerdos de coordinación que celebre la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas.</p>
<p>Artículo 194.- Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en</p>	<p>Artículo 194.-</p>

su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables.

El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

I. ...

No tiene correlativo

II. ...

III. ...

IV...

I...

II. Producción, procesamiento y distribución de los productos derivados de la Cannabis;

III...

IV...

<p>Artículo 198. Únicamente requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:</p> <p>I. ...</p> <p>No tiene correlativo</p> <p>II a VI. ...</p>	<p>Artículo 198. ...</p> <p>I...</p> <p>II. Procesamiento de los productos derivados de la Cannabis</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V...</p>
<p>Artículo 234.- Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes: ...</p>	<p>Artículo 234.- Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes: ...</p>

<p>CANNABIS sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas.</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 235 Bis. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte, suministro, empleo, uso, consumo de la Cannabis sativa, híbrida, índica y americana o marihuana, su resina y preparados queda sujeta a las disposiciones de la Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención de las Adicciones y la Rehabilitación.</p> <p>..</p>
<p>Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio</p>	<p>Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio</p>

<p>preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.</p> <p>...</p>	<p>preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.</p>
<p>Artículo 479.- ...</p>	<p>Artículo 479. Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:</p> <p>NO APARECE CANNABIS</p>

SI APARECE CANNABIS	
No tiene correlativo	<p data-bbox="824 346 1385 598">Artículo 479 Bis. No se penalizará la portación de Cannabis sativa, híbrida, índica y americana o marihuana, su resina y preparados para consumo personal.</p> <p data-bbox="824 646 1385 1008">El Ministerio Público no ejercerá acción penal en contra de quien cultive, produzca, procese, almacene o comercialice productos derivados de la Cannabis cuando se acredite contar con la licencia Sanitaria expedida por la Secretaría de Salud.</p> <p data-bbox="824 1140 1385 1665">Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad en contra de quienes vendan, comercien, distribuyan donen o regalen productos o derivados de la cannabis a personas menores de edad.</p>

III.7.3.3.2 Código penal federal

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

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 198. Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de amapola, hongos alucinógenos, peyote, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

III.7.3.3.3 Código federal de procedimientos penales

Se reforma el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 181.- Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. El Ministerio Público, las policías y los peritos, durante la investigación y en cualquier etapa del proceso penal, deberán seguir las reglas referidas en los artículos 123 Bis a 123 Quintus. La administración de los bienes asegurados se realizará de conformidad con la ley de la materia.</p> <p>...</p> <p>Cuando se trate de plantíos de mariguana, papaver somniferum o adormidera, u otros estupefacientes, el Ministerio Público, la Policía Judicial o</p>	<p>Artículo 181. ...</p>

las autoridades que actúen en su auxilio, procederán a la destrucción de aquéllos, levantando un acta en la que se haga constar: el área del cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicie.

...

...

...

Cuando se trate de plantíos de estupefacientes considerados en el artículo 475 de la Ley General de Salud. El Ministerio Público, la Policía Judicial o las autoridades que actúen en su auxilio, procederán a la destrucción de aquéllos, levantando un acta en la que se haga constar: el área del cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicie.

...

...

III.7.3.3.4 Ley de derechos

Se adicionan las fracciones IV y V y un último párrafo al artículo 195 y el artículo 195 D-1 a los la Ley de Derechos para quedar como sigue:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>CAPITULO XIV</p> <p>De la Secretaría de Salud</p>	<p>CAPITULO XIV</p> <p>De la Secretaría de Salud</p>
<p>Sección primera</p> <p>Autorizaciones en Materia Sanitaria</p> <p>Artículo 195.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Por cada solicitud y, en su caso, expedición de licencia sanitaria de</p>	<p>Sección Primera</p> <p>Autorizaciones en Materia Sanitaria</p> <p>Artículo 195. Por los servicios que presta la autoridad sanitaria para actividades reguladas por la misma, se pagarán los siguientes derechos:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Por cada solicitud y, en su caso, expedición de licencia sanitaria de establecimientos para la producción, procesamiento, distribución, venta y consumo, del Cannabis y sus</p>

<p>establecimientos de atención médica donde se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos, por cada uno: \$16,337.57</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>productos derivados, se pagará el derecho conforme a las siguientes cuotas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Por hectárea cultivable 8 mil pesos.b) Por fábrica o laboratorio 15 mil pesos.b) Por almacén de depósito y distribución 8 mil pesos.c) Por farmacia o botica 5 mil pesos.d) Droguerías y tiendas 5 mil pesos.e) Autoconsumo 1 mil pesos. <p>Por la modificación o actualización de la licencia sanitaria señalada en esta fracción, se pagará el 75 por ciento del derecho que corresponda anualmente.</p>
---	---

Por la modificación o actualización de la licencia sanitaria señalada en esta fracción, se pagará el 75% de la cuota del derecho.

...

No tiene correlativo

V. Para el ejercicio anual de la licencia sanitaria de establecimientos para la producción, procesamiento, distribución, venta y consumo, del Cannabis y sus productos derivados, se pagará el derecho conforme a las siguientes cuotas:

a) Por hectárea cultivable 32 mil pesos.

b) Por fábrica o laboratorio 60 mil pesos.

b) Por almacén de depósito y distribución 32 mil pesos.

c) Por farmacia o botica 20 mil pesos.

d) Droguerías y tiendas 20 mil pesos.

	<p>e) Autoconsumo 3 mil pesos.</p> <p>La recaudación anual del derecho a que se refiere este artículo se destinará al Fondo del Programa Nacional para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación a los consumidores de la Cannabis, establecido en la Ley de Ingresos.</p>
<p>Artículo 195-D-1.- (Se deroga).</p>	<p>Artículo 195-D-1. Por los estudios y análisis sanitarios que se realicen a petición de los particulares para determinar las condiciones sanitarias y legales de las actividades, de los establecimientos para la producción, procesamiento, distribución, venta y consumo, del Cannabis y sus productos derivados, se pagará el derecho conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>a) Por hectárea cultivable 2 mil pesos.</p> <p>b) Por fábrica o laboratorio 3 mil pesos.</p>

	<p>b) Por almacén de depósito y distribución 2 mil pesos.</p> <p>c) Por farmacia o botica 1 mil pesos.</p> <p>d) Droguerías y tiendas 1 mil pesos.</p> <p>e) Autoconsumo 500 pesos.</p> <p>La recaudación anual del derecho a que se refiere este artículo se destinará al Fondo del Programa Nacional para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación a los consumidores de la Cannabis, establecido en la Ley de Ingresos.</p>
--	---

III.7.3.3.5 Ley del impuesto especial sobre producción y servicios

Se adiciona el inciso G, H e I al artículo 2o., la fracción XVIII del artículo 3o. y la fracción XIV-1, al artículo 19, todos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 2o.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>A a F) ...</p> <p>G) (Se deroga)</p> <p>H) (Se deroga)</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:</p> <p>I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:</p> <p>A a F. ...</p> <p>G) Cigarros de Cannabis 160 por ciento</p> <p>H) Infusiones de Cannabis 40 por ciento</p> <p>I) Infusiones en presentación líquida 50 por ciento</p> <p>II. ...</p>

II. ...	
<p>Artículo 3o.- ...</p> <p>I a XVII. ...</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>Del I al XVII. ...</p> <p>XVIII. Productos derivados del Cannabis</p> <p>a) Cigarros de Cannabis</p> <p>b) Infusiones de Cannabis</p> <p>c) Infusiones en presentación líquida de Cannabis</p>
<p>Capítulo V</p> <p>De las Obligaciones de los Contribuyentes</p>	<p>Capítulo V</p> <p>De las Obligaciones de los Contribuyentes</p>

<p>Artículo 19.- ...</p> <p>I a XIV. ...</p> <p>No tiene correlativo</p> <p>XV a XXII. ...</p>	<p>Artículo 19. Los contribuyentes a que se refiere esta Ley tienen,</p> <p>además de las obligaciones señaladas en otros artículos de la misma</p> <p>y en las demás disposiciones fiscales, las siguientes:</p> <p>I. al XIII. ...</p> <p>XIV. .</p> <p>Los fabricantes, productores, empaquetadores y distribuidores de los productos derivados de la Cannabis, deberán estar inscritos en el Padrón de Contribuyentes de productores, procesadores, distribuidores y vendedores de los productos derivados de la Cannabis, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, los productores, procesadores, distribuidores y vendedores de los productos derivados de la Cannabis, deberán cumplir con esta obligación para poder solicitar marbetes y precintos, según se trate,</p>
--	---

debiendo cumplir con las disposiciones del Reglamento de esta Ley y disposiciones de carácter general que contempladas en la Ley para el Control de la Cannabis y para la Atención de Adicciones.

XV. al XXII. ...

CAPITULO IV

DESPENALIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL MERCADO DE DROGAS EN AMÉRICA Y EUROPA

IV. 1. Breve introducción al capítulo

En este capítulo, se describirá la despenalización y regulación del mercado de los drogas en países como Estados Unidos de Norteamérica y Uruguay, como los representantes de América y Holanda y Portugal como representantes Europeos, y los diversos caminos que estos países han tomado para el día de hoy tener claridad en el consumo de las drogas, el conocimiento de los ciudadanos que son consumidores, así como el control sobre los mismos.

Al realizar este análisis se parte de la idea central de que estos países, al igual que México, han sido participantes y firmantes de las convenciones en materia de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Pese a ello la interpretación y aplicación de las convenciones en cada caso particular ha sido interpretada de una manera más flexible o menos rígida.

Un claro ejemplo de lo referido es cuando se observa el Artículo 4, fracción c) de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, que a la letra dice, “Las

partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias... para limitar exclusivamente el uso y la posesión de estupefacientes... a los fines médicos y científicos” fue interpretado por la mayoría de los países firmantes en el sentido más restrictivo. En efecto, la traducción de “todas las medidas necesarias” fue la penalización de todas las conductas señaladas, incluyendo el uso y la posesión¹⁸⁸.

Dicha lectura no necesariamente fue producto de un descuido, mucho menos de una imposición, sino el reflejo de un amplio consenso promovido por los organismos e instituciones encargados de la aplicación e instrumentación global de las convenciones¹⁸⁹.

Así que la interpretación, parte del camino más fácil para evitar conductas indeseadas, la prohibición.

Sin embargo; los países que se abordarán en este capítulo, han sido seleccionados por ser claros representantes de una interpretación diferente de las convenciones y por lo tanto en su actuación acerca en materia del control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, especialmente en el caso de la marihuana.

Cabe señalar, que en el caso específico de Holanda y Portugal, éstos fueron elegidos para análisis en este trabajo, como un claro ejemplo de que es la regulación en el consumo de drogas, más que la prohibición lo que propicia una disminución en el consumo y un mayor control sobre los propios consumidores.

¹⁸⁸ Díaz Cuervo Jorge, *Drogas: Caminos hacia la legalización*. México, Ariel, 2016, pag. 30

¹⁸⁹ *idem*

Pero antes de avanzar en este tema, vale la pena recordar las diferencias que existen en los siguientes conceptos: despenalización, no criminalización y legalización¹⁹⁰.

- a) Despenalización: Este concepto se refiere a algo que era considerado como delito y que solía castigarse, y que ahora a pesar de seguir siendo un delito ya no está penado. La ventaja con la que se llega a la despenalización es que se puede llegar a restar importancia al caso en cuestión, e incluso llegándose a archivar la causa. No es que deje de ser delito, sino que ya no es tan importante.

De esta manera la despenalización, no quiere decir que un individuo pueda usar las drogas con total impunidad, sino que la posesión de pequeñas cantidades ya no condena al consumidor a una pena desmesurada, que antes podía ser incluso cárcel.

- b) No criminalización: La despenalización puede desembocar en no criminalizar el acto, en sí. Esto es, aunque la conducta en este caso el consumo y/o uso de cannabis esté prohibida, e incluso sancionada, no supone en absoluto un crimen. De hecho, lo que sucede es que dicho delito pasa del ámbito penal al civil.
- c) Legalización: Conlleva a un cambio drástico, lo que en un principio estaba prohibido, ahora está permitido. Lo cual significa que en algunos casos, la venta, posesión, uso y consumo de cannabis puede no ser un delito ya que empieza a regularse bajo una serie de normas específicas.

¹⁹⁰ Sensiseeds.com, Estados Unidos reescribe la historia de la cannabis en el país, 2016, fecha de consulta, 11 de marzo de 2017, disponible en, <https://sensiseeds.com/es/blog/estados-unidos-reescribe-la-historia-del-cannabis-en-el-pais/>

IV.2. Reseña del prohibicionismo de Estados Unidos para el mundo

Aunque el tema del consumo de drogas prohibidas esté en boga durante los últimos años, se puede decir que éste es un tema viejo; el cultivo y consumo de drogas es historia antiquísima. Antonio Escohotado, ya lo refiere en su libro *Historia general de las drogas*¹⁹¹; en el cual describe una serie de culturas productoras y consumidoras de drogas de diferentes tipos, algunas de ellas son la mesopotámica, la egipcia, china, inca, azteca, etc.

Por lo cual como el mismo autor señala, no es exagerado comentar que el hombre ha convivido con estupefacientes y sustancias psicotrópicas desde siempre, desde los más remotos orígenes. A las drogas se les reconocieron propiedades y se les dieron varios usos: medicinales, ceremoniales y recreativos, entre otros; sin dejar de observar también sus efectos nocivos.

En cuanto al prohibicionismo aplicado de manera global se puede decir que es un tema de la historia reciente¹⁹², poco más de 85 años, entre 1875 y 1961, desde Occidente y en particular desde los Estados Unidos, en este último se elaboró un marco jurídico que obliga a 188 países a luchar de manera coordinada para erradicar el cultivo, comercialización y consumo de drogas definidas como ilegales. La gran prohibición comenzó con el opio en Estados Unidos a finales del S. XIX y a principios del XX; así el primer instrumento de corte prohibicionista en el continente americano se da en 1875, la ciudad de San Francisco California prohibió los locales o salones establecidos para fumar opio¹⁹³.

Es importante registrar que en aquellos años no existía un problema o crisis en materia de consumo de opio o de cualquier otra droga, ni en California ni en Estados Unidos. La tasa de adictos fluctuaba entre 0.4 % y 1.2% de la población

¹⁹¹ Escohotado, Antonio, *Historia general de las drogas*, España, S.L.U. 2008, pag. 13

¹⁹² Díaz Cuervo, *Op.Cit.* pag. 19

¹⁹³ *idem*

adulta de aquel país¹⁹⁴. El tema del consumo de drogas por aquella época ni siquiera era un tema relevante en ámbitos políticos o sociales, y la asociación entre drogas y crimen eran inexistentes.

Luis Astorga refiere¹⁹⁵ que mientras en Estados Unidos iniciaba la era del prohibicionismo, en México debido a la creciente minería y al tendido de vías férreas llegaron cientos de chinos provenientes de California y con ello costumbres, productos y semillas de opio. El cultivo del opio encontró condiciones climáticas apropiadas, con ello surgen los fumaderos en Mazatlán y Culiacán similares a los vetados en San Francisco California; estos eventos dan como resultado las condiciones idóneas para el primer brote de contrabando de droga de México hacia Estados Unidos.

La Convención Internacional del Opio (International Opium Convention) firmada en La Haya el 23 de enero de 1912, fue el primer tratado internacional sobre el control de drogas, hace pues 99 años, casi un siglo de la primera norma prohibitiva contra las drogas¹⁹⁶.

En la convención internacional de opio realizada el 19 de febrero de 1925 da como resultado la firma de una revisión de la Convención Internacional del Opio, que entró en vigor el 25 de septiembre de 1938. Ésta introdujo un sistema de control estadístico para ser supervisado por la Brigada Central Permanente del Opio, un organismo de la Sociedad de Naciones. India, y otros países rechazaron esta propuesta, alegando costumbres sociales y religiosas y la existencia de plantas de cannabis silvestres que complicarían la implantación de esta propuesta. No

¹⁹⁴ *idem*

¹⁹⁵ Astorga, Luis, *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza & Janes, 2005, pag. 69

¹⁹⁶ *ibidem* pag. 82

obstantese negoció un acuerdo mediante el cual se acordó la prohibición de exportar cannabis indio a países en los cuales estuviera prohibido su uso.¹⁹⁷

El presidente Franklin D. Roosevelt, sancionó un decreto contra la marihuana en 1937.que al despenalizar el alcohol, trasladó la paranoia que lo había rodeado al entorno de las drogas.

Por otra parte, se observan profundos intereses económicos por parte de algunos estadounidenses ricos y poderosos, es el caso de Randolph Hearst quien debía gran parte de su fortuna a la producción de papel a través de la industria maderera y le interesaba eliminar cualquier competencia con el papel de cáñamo mexicano, así que inició una cruzada mediática a través de sus periódicos en la que satanizaba el consumo del cannabis y lo presentaba ante la opinión pública como una droga socialmente devastadora. Más tarde se le unirían la industria petroquímica y farmacéutica. Así, la cuestión del cannabis concluyó en USA en 1937 con la conocida Harrison Narcotics Tax Act, en la cual se promulgaba su prohibición total y con la opinión pública convencida de que se trataba de una peligrosa *droga dura* a pesar de no haber evidencia científica de que fuera más dura que el alcohol o el tabaco¹⁹⁸.

IV.3. Estados Unidos y la legalización de la marihuana

El debate sobre la legalización de la marihuana, va más allá de sus usos, virtudes y defectos. Es un debate de políticas de drogas, de política exterior y de política pública.¹⁹⁹

¹⁹⁷ *ibidem*, pag.91

¹⁹⁸ Riera Casany, José Manuel, *Estados Unidos y la prohibición*, 2011, fecha de consulta, 24 de septiembre de 2015, disponible en, <http://www.lasdrogas.info/opiniones/326>

¹⁹⁹ Matus Ruíz, Rafael y Piquer, Isabel, *Los legalizadores*. México, Temas de hoy, 2014, pag. 20

Asimismo se puede decir que ésta es también una discusión sobre geopolítica, que involucra a todos los grandes poderes globales y el fracaso de una política con casi medio siglo de vida, una política de guerra contra las drogas; cuya última ofensiva se dio en los Estados Unidos en 1971 con el presidente Nixon²⁰⁰, quien sostuvo que la marihuana era la puerta de entrada a sustancias más duras y después el ex presidente Ronald Regan institucionalizó una política de “mano dura” creando una serie de leyes que provocaron que se diera el encarcelamiento masivo de millones de personas. George H. W. Bush y su hijo George W. Bush y Bill Clinton siguieron con la línea de la mano dura²⁰¹, pese a que no se observó ninguna disminución en el consumo de drogas.

Barack Obama ha sido el primer presidente norteamericano en avalar la legalización de la marihuana, desde 2004 siendo aún muy joven en su carrera hacia el Senado de Estados Unidos criticó la guerra contra las drogas y se mostró a favor de despenalizar la posesión de la marihuana sin llegar a dar un aval total a la legalización.

IV.3.1. Uso medicinal y recreativo de la marihuana en Estados Unidos

La marihuana ha comenzado a ser legalizada en varios países, como respuesta a un movimiento mundial en favor de otorgarle un tratamiento especial que la separa de otro tipo de drogas ilícitas.

El tratamiento especial de la marihuana la posiciona en un lugar especial al ser considerada para el uso medicinal, por su menor nocividad para la salud, su arraigo cultural y la extensión social de su consumo²⁰².

²⁰⁰ *idem*

²⁰¹ *idem*

²⁰² Samper Pizano, Ernesto, *Drogas: Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*. México, Debate, 2013, pag. 225

La ciudad de California en los Estados Unidos en 1996 descriminalizó su consumo para uso medicinal, el 8 de noviembre de 2016, los californianos votaron para que se permitiera el uso recreativo de la misma, que es un movimiento que pretendía reducir los arrestos por drogas, recaudar hasta 1,000 en nuevos dólares de impuesto para el estado y regular una industria en crecimiento y que en gran medida se había dejado sin control.

California fue uno de los cuatro estados que aprobó la marihuana recreativa en 2016, junto con Nevada, Maine, Massachusetts.

Por su parte los estados de Montana, Florida, Arkansas y Dakota del Norte, votaron para permitir el uso de la marihuana con fines médicos²⁰³.

En 2016 de acuerdo a la revista Gallup se observa que el 60% de los estadounidenses consideran que la marihuana debe ser legalizada, a diferencia del año 2000 en que sólo el 31% consideraba que debía ser legalizada²⁰⁴.

Continuando con el reportaje de la opinión, se observa que la iniciativa de California, conocida como Propuesta 64, permite a adultos mayores de 21 años cultivar, comprar y poseer pequeñas cantidades de marihuana para uso personal. La iniciativa también regula los negocios de marihuana recreativa e impone impuestos, lo que ayudará a pagar por los programas de educación y prevención de drogas. Y la medida permite a personas que estén cumpliendo condenas vinculadas a la marihuana solicitar que se reduzcan sus penas.

La nueva ley incluye algunas restricciones, además del límite de edad, prohíbe el uso de marihuana en público y conducir drogado, aunque los opositores

²⁰³ Gorman, Anna, *Marihuana en California, señal de un cambio cultural nacional*, México, 2016, fecha de consulta 2 de mayo de 2017, disponible en, <https://laopinion.com/2016/11/14/marihuana-en-california-senal-de-un-cambio-cultural-nacional/>

²⁰⁴ *idem*

a la medida indicaron que aún no existe una prueba fiable para medir la marihuana en un DUI. Los residentes de California pueden comenzar a cultivar hasta seis plantas de inmediato, pero no se espera que el estado comience a licenciar las empresas recreativas de marihuana por más de un año²⁰⁵.

Los californianos a favor de la Proposición 64 argumentan que esta ley crearía un sistema seguro y legal para que los adultos usen marihuana mientras todavía se protege a los jóvenes. Los críticos sostuvieron que la legalización de la marihuana podría aumentar los accidentes de tránsito, ampliar el mercado negro y llevar a difundir ampliamente anuncios que promuevan fumarla en la televisión.

El profesor Hill, de la escuela de medicina de Harvard, y autor del libro “Marijuana: *The Unbiased Truth About the World’s Most Popular Weed*”, comentó para la opinión, que hasta 2016 muchos de los temores de salud pública y seguridad no se habían hecho realidad, en los lugares en donde la marihuana se usa de forma recreativa²⁰⁶.

Con California, Massachusetts, Nevada y Maine, la marihuana sería legal en ocho estados de la unión el consumo recreativo, pues antes del 8 de noviembre de 2016 ya lo era en Colorado, Oregón, el estado de Washington y Alaska, además de en el Distrito de Columbia²⁰⁷.

El uso medicinal de la marihuana en Florida en Estados Unidos es en suma importante ya que es el primer estado del Sur de la Unión Americana que avanza

²⁰⁵ *idem*

²⁰⁶ *idem*

²⁰⁷ Proceso, la redacción, *Los estados de California, Massachussets, Maine y Nevada legalizaron el uso recreativo de la marihuana*, México, 2016, fecha de consulta, 3 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.proceso.com.mx/461960/uso-recreativo-la-mariguana-ya-legal-en-ocho-entidades-eu 2017>

hacia la no criminalización del consumo de ésta y legaliza su uso médico. Al uso medicinal también se les une Montana, Arkansas y Dakota del Norte.

La ONG, Drug Policy Alliance, es una de las luchadoras más fervientes y la que ha avanzado dando resultados en contra de la guerra contra las drogas, política del ex presidente Nixon, que como ya se ha mencionado en este capítulo tuvo su origen en los años 60`S y sólo dio como resultado la guerra entre narcotraficantes y la sobrepoblación de las cárceles por delitos menores²⁰⁸.

A partir de la enmienda número 2 en Florida se atienden con marihuana las siguientes enfermedades, cáncer, epilepsia, glaucoma, HIV, síndrome de estrés postraumático, enfermedad de Crohn, esclerosis lateral amiotrófica, mal de Parkinson y esclerosis múltiple, así como otras condiciones médicas.

IV.3.2. Regulación y mercado de la Marihuana en Estados Unidos

Como ya se refirió en el punto anterior, en Estados Unidos a la fecha ya existen alrededor de 14 estados en que se puede consumir marihuana con fines medicinales, la regulación en esos estados para dicho consumo, incluye que los pacientes deben portar la credencial expedida por el departamento de servicios sociales y servicios humanos –HHS-²⁰⁹, y la receta médica emitida por un médico especialista en el trastorno que sufre el paciente con la prescripción del consumo de marihuana.

²⁰⁸ El sol de México, la redacción, *Legalizan marihuana para uso recreativo y medicinal en Estados Unidos, 2016*, fecha de consulta, 8 de mayo de 2017, disponible en, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mundo/519350-legalizan-marihuana-para-uso-recreativo-y-medicinal-en-eu>

²⁰⁹ El informador, la redacción, *Mariguana es legal en 28 Estados de la Unión Americana, 2010*, fecha de consulta 10 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/223454/6/la-mariguana-es-legal-en-28-de-los-estados-unidos.htm>

La regulación tiene variantes de acuerdo al estado en que se ha emitido la ley, ya sea que se permita el uso medicinal o también el uso recreativo. Así se observa la forma de regulación en los siguientes estados²¹⁰:

En el Estado de Colorado, se encuentra legalizada la producción, venta y posesión de la marihuana, desde 2011, el consumo y la compra la pueden hacer las personas a partir de los 21 años. La portación es máxima de 56 gramos (2 onzas).

En Alaska, Montana y Nevada, se puede portar hasta 28 gramos (una onza) de marihuana sin ser arrestado.

Nueva Jersey, Maine, Michigan, Vermont y las Islas Rhode, permiten entre 56 gramos (dos onzas) y 70 gramos (2.5 onzas). Por su parte en Hawái se puede portar hasta 85 gramos de marihuana el equivalente a 3 onzas.

En Arizona debido a que su legalización sólo es con fines médicos se castiga la portación de no contar con una prescripción médica.

En Nuevo México se permite portar hasta 170 gramos, el equivalente a seis onzas, mientras que en California se puede portar hasta un máximo de 226 gramos equivalente a ocho onzas.

Washington y Oregón son las entidades en donde se permite portar una mayor cantidad de marihuana, con 680 gramos (24 onzas), teniendo en cuenta que debe ser una persona mayor de 21 años, que deberá fumar la marihuana en su casa o en un lugar privado; también podrá cultivar hasta 6 plantas de la misma²¹¹. Además, Oregón figura, junto con las Islas Rhode, como los únicos estados en

²¹⁰ *idem*

²¹¹ La prensa gráfica, la redacción, *Marihuana, una droga legal desde este día en Estados Unidos*, 2017, fecha de consulta, 18 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.laprensagrafica.com/2017/01/01/marihuana-una-droga-legal-desde-este-dia-en-estados-unidos>

donde es posible consumir droga legalmente portando la credencial de otro en donde está permitido.

Fumar en espacios públicos sigue estando prohibido y, aunque la compraventa de cannabis en teoría es legal, en la práctica no estará permitida hasta que los legisladores estatales de Nevada y California desarrollen una serie de reglas destinadas a poner límites al rentable negocio del cannabis.

La legalización de la marihuana en un creciente número de estados choca de frente con la ley federal, que sigue castigando con penas de prisión la posesión y consumo de esta droga²¹².

IV. 4. Revolución Cannábica

La palabra revolución viene del Latín *revolutio*, “cambiar de sentido”²¹³, es entonces cuando esta palabra toma una significativa importancia para entender lo que está sucediendo con la marihuana, una hierba que a través de diferentes estudios y resultados de los mismos ha comprobado su efectiva capacidad para subsanarlos.

La revolución cannábica puede tener su origen en Israel en 1963, cuando un grupo de científicos liderados por el Dr. Raphael Mechoulaman²¹⁴, profesor de química en la Universidad Hebrea de Jerusalén en Israel logró aislar e identificar 2 componentes básicos de la marihuana: el Tetrahydrocannabinol (THC), como el componente psicoactivo de la marihuana y el Cannabidiol (CBD) que no tiene

²¹² *idem*

²¹³ Expansión, la redacción, *Es el momento de una revolución por la marihuana medicinal*, 2015, fecha de consulta 17 de mayo de 2015, disponible en, http://expansion.mx/salud/2015/04/17/opinion-es-el-momento-de-una-revolucion-por-la-marihuana-medicinal?internal_source=PLAYLIST

²¹⁴ Cárdenas Lourdes, *Marihuana: el viaje de la legalización*, México, Tendencias, 2016, p. 116

componente psicoactivo, de este último se descubrió que tiene propiedades antiinflamatorias, capacidad para eliminar algunos tumores, actuar como agente antiepiléptico y reducir la artritis reumatoide.

La identificación de THC y el CBD son los pilares en la investigación de las aplicaciones de la marihuana en el área médica.

El descubrimiento de estas moléculas y los estudios de su interacción con los componentes de la marihuana abrieron nuevos horizontes para el estudio del cannabis en el campo de la medicina y ciencias básicas, y puso a Israel en la delantera de ese cambio, no sólo porque el Dr. Mechoulaman descubrió los componentes referidos, sino que encontró la forma de aislar los mismos y producir variedades de marihuana con más o menos porcentaje de THC o CBD²¹⁵.

Muchos más países están siguiendo los pasos del Dr. Mechoulaman, en España, Estados Unidos y México se están realizando diversas investigaciones sobre la marihuana y sus beneficios para la salud humana; sin embargo, hasta ahora el principal obstáculo de la investigación médica de la marihuana ha sido su carácter ilegal.

La revolución cannábica con los importantes descubrimientos que sea ha realizado respecto al poder curativo de algunos de sus componentes, provocó la movilización de varios grupos en busca de su legalización para uso médico y en otros casos para su uso recreativo.

El 6 de noviembre del 2012, tras la votación del referendo que abriría las puertas a la legalización del uso recreativo de la marihuana, el 56% de los votantes de Colorado aprobó la ley en la que cualquier persona de más de 21 años podría usar, comerciar y cultivar marihuana libremente a partir del 1 de enero del 2014. Por su parte, el estado de Colorado, cobraría un 25% de impuestos a toda marihuana

²¹⁵ *ibidem*, p. 118

comercializada y se encargaría de la regularización de las licencias para cultivo, análisis, venta y extracción de derivados.

A partir de este momento, comienza una gran revolución en Colorado con la apertura de negocios alrededor del cannabis, desde dispensarios, a cultivos, pasando por fábricas de hacer extractos, empresas aseguradoras que aseguran cultivos, agencias de viajes especializadas en tours y viajes para fumadores, y otro sin fin de negocios alrededor de la marihuana²¹⁶.

Se crean miles de puestos de trabajo y se pagan millones de dólares en impuestos, que las autoridades ni se imaginaban; todos contentos, los ciudadanos de a pie pueden acceder a una marihuana cuya procedencia es completamente lícita, analizada para comprobar que no tiene ningún tipo de residuo perjudicial o fuera de lugar y las autoridades recopilan una gran cantidad de dinero que se invierte en colegios, hospitales, mantenimiento de carreteras y obra social, entre otros aspectos²¹⁷.

Así se observa como un país como Estados Unidos que había implantado no sólo una política nacional prohibicionista sobre el consumo de la marihuana, sino una política mundial; se convierte en los últimos cinco años en país vanguardista para el consumo de cannabis no sólo en su uso medicinal sino también recreativo en varios de sus estados, generando con ello una mirada totalmente diferente sobre la marihuana, pasando de ser ésta una droga sumamente satanizada a ser simplemente una planta que tiene mucho que dar y que bajo estrictos controles de consumo puede estar simplemente disponible.

La micro dosificación es otro punto relevante de la revolución cannabica y que es el acto de ingerir una mínima dosis de THC (el ingrediente psicoactivo de la

²¹⁶ DINAFEM, *La revolución de la mariguana*, 2015, fecha de consulta 27 de mayo de 2017, disponible en, <https://www.dinafem.org/es/blog/colorado-revolucion-marihuana>

²¹⁷ *idem*

marihuana) muy ajustada, siendo la medida estándar de 5 a 10 miligramos. Su objetivo es metabolizar la cantidad de THC precisa para asegurar una experiencia con todos los efectos deseables del cannabis. Este concepto procede del sector farmacéutico y se denomina "dosis mínima efectiva", que consiste en consumir la menor dosis posible que produzca el resultado buscado sin efectos secundarios²¹⁸.

La microdosificación podría ayudar a controlar el estado de ánimo, la ansiedad y el estrés, sin incapacitar al sujeto. Esto es especialmente importante como herramienta para aliviar el estrés, ya que está vinculado a seis de las causas de muerte más importantes en el mundo occidental. Microdosificarla parece la manera perfecta de que el consumidor medio pueda disfrutar de sus ventajas.

Como ya lo hemos comentado en este capítulo en los últimos 5 años, el sector del cannabis ha ido creciendo y evolucionando constantemente. Cada vez se realizan más investigaciones científicas y la legislación alrededor de la marihuana está cambiando a escala global, al mostrarse en más más estudios que la marihuana tiene suficientes propiedades terapéuticas que podría ayudar a muchos pacientes a combatir una gran variedad de enfermedades, la microdosificación es un ejemplo de cómo el sector está creciendo y de cómo el cannabis está tomando un fuerte lugar en el mundo. Es muy posible que se esté presenciando un cambio en la percepción global del cannabis, o como mínimo un fascinante cambio en la forma de consumirlo.

IV.5. Ejemplos de algunos países y su regulación de las drogas.

En este apartado se abordará la historia de dos importantes países europeos y su transición para llegar a la legalización de ciertas drogas. El viejo mundo se ha

²¹⁸ Royal Queen Seeds, *Podrían las micro dosis de marihuana ser la siguiente revolución*, España, 2017, fecha de consulta 21 de mayo de 2017, disponible en , <https://www.royalqueenseeds.es/blog-podrian-las-microdosis-de-marihuana-ser-la-siguiente-revolucion-n411>

movido de manera más o menos veloz comparado con el nuevo mundo ya que desde 1976 para Holanda y desde del año 2000 para Portugal se ha buscado de manera contundente la regulación del consumo del cannabis y no sólo de ésta sino de la portación de ciertas sustancias que antes eran totalmente prohibida e ilegales.

Como se podrá observar, estos países con su avance en la regulación del consumo de la cannabis y algunas otras drogas, han mostrado al mundo resultados positivos, en los que no la prohibición, sino la regulación, llevó a disminuir el consumo, a tener un mayor control sobre la producción y venta de la misma, lo que tuvo efectos colaterales en el tejido social, tales como un mejor control de los consumidores.

IV.5.1. Portugal

Portugal en 2001 el primero de Julio, optó por despenalizar el consumo y posesión de todas las drogas, incluida la cocaína y la heroína.

Pero antes de llegar a esta resolución Portugal tránsito por una serie de problemáticas sociales en las que el consumo de heroína estaba fuera de control. El índice de consumo de esta sustancia hasta 2001 estaba entre los más altos de Europa con 6 a 10 por cada 1000 adultos. En el caso de otras drogas Portugal tiene una baja prevalencia, entre dichas drogas se encuentran la marihuana y la cocaína²¹⁹.

En Portugal hasta el 1 de julio de 2001, las penas por el uso, posesión y compra de pequeñas cantidades de droga eran castigadas hasta con 3 meses de prisión, esto debido a que no había ninguna distinción legal entre drogas duras o drogas blandas; las cantidades que exceden el abastecimiento por tres días eran sancionadas hasta con un año de prisión. El abordaje de las drogas ilícitas en

²¹⁹ Allen, Laurence, Trace Mike y Klein Axel, *La descriminalización de drogas en Portugal: una visión general actual*, Portugal, Drugscope y la Fundación Beckley, 2004, p. 3

Portugal estaba caracterizado por un modelo prohibicionista, visto por expertos portugueses como un modelo totalmente inefectivo.²²⁰

Pero ese abordaje tomo sufrió cambios radicales justo a partir del primero de julio de 2001, cuando se decretó la ley 30/2000; en la cual se despenalizó el uso posesión y compra de droga tanto para usuarios casuales como para los adictos.

Con esta nueva ley Portugal ha tomado un camino, en el que el consumo y posesión de drogas ilegales dejaron de ser un delito; desde 2001 a la fecha el consumo y posesión de drogas ilegales pueden derivar en sanciones exclusivamente de carácter administrativo y en la mayoría de los casos de tipo educativo; sólo cuando se adviertan patrones de abuso en el consumo o adicción se aplican sanciones de tipo sanitario²²¹.

En el caso de la posesión se fijaron cantidades máximas permitidas considerando un estimado de consumo moderado suficiente para un periodo máximo de diez días; la posesión de cantidades superiores se considera narcotráfico y un delito²²².

Desde la implementación de la nueva estructura legal, los usuarios de drogas aprendidos por la policía por el uso personal de drogas fueron remitido dentro de las 72 horas a una de las veinte Comisiones para la Disuasión de uso de Drogas (CDT's). Entonces la policía ya no tiene la potestad de arrestar a los usuarios pero puede disponer de cualquier droga encontrada, tomar el nombre y dirección de los ofensores y enviar la información a las CDT's²²³.

Las CDT's son un grupo de tres miembros compuesto por trabajadores sociales, consejeros sociales y profesionales de la medicina, que a su vez están

²²⁰ *idem*

²²¹ Díaz Cuervo, J. *Op.Cit.* p. 233

²²² *idem*

²²³ Allen, Laurence, *Op. Cit.* 5

respaldados por expertos técnicos. Ellos asesoran a las personas remitidas por la policía y lo hacen en temas como:

- Tipo de droga
- El nivel de uso de droga: ofensores adictos, usuarios habituales y usuarios ocasionales
- Si el uso fue en público o en privado
- Y las condiciones económicas del usurario

Dependiendo del caso los integrantes de las CDT's deciden sobre la sanción aplicada a los individuos. Las sanciones pueden incluir servicios comunitarios, multas, suspensión de licencias profesionales y amonestaciones desde lugares asignados. Las CDT's también recomiendan el tratamiento indicado o la educación apropiada para el ofensor.

La creación de las CDT's también han permitido que los procesos legales sean extraordinariamente rápidos, considerando que antes del establecimiento de éstas un proceso podía llevar más de dos años antes de llegar a los tribunales, la toma de decisiones ahora se genera entre 3 y 4 semanas, los casos más complejos pueden llevarse hasta tres meses.

El documento, de la fundación Berckley concluye con 5 puntos muy interesantes respecto a la política de Portugal de legalizar el consumo de drogas y el establecimiento por demás acertado de las CDT's:

1. Las autoridades portuguesas han sido exitosas al implementar un programa nacional con cambios significativos en el modo en que trataron a los ofensores, sin mayores demoras o problemas administrativos.
2. Ha sido posible establecer un trabajo conjunto entre la policía, los servicios de salud y los servicios sociales, teniendo como prioridad dar ayuda a los usuarios de drogas en vez de castigo.

3. El nuevo sistema ha permitido a las autoridades identificar ciertas situaciones que le han permitido intervenir tempranamente en los problemas que tiene la gente joven con las drogas y trabajar con esos casos más rápidamente y con un costo menor, si éstos casos llegaran a los tribunales.

4. Decenas de miles de usuarios de drogas han sido desviados del sistema penal de justicia en Portugal en los últimos años, produciendo ahorros significativos en los sistemas judiciales y carcelarios.

5. Este nuevo enfoque hacia el consumo de drogas, no ha llevado a un aumento significativo en el consumo de las mismas, o de usuarios mudándose Portugal debido a que perciben un menor riesgo de encarcelamiento.

La política de legalización de drogas en Portugal también arrojó otros importantes datos como lo sucedido con patologías o externalidades negativas asociadas al consumo de drogas ilegales, como el contagio del VIH y el de la hepatitis B y C, o la muerte provocada por el propio consumo. Estos y otros efectos derivados del consumo irresponsable de las drogas se redujeron significativamente en 2001 y en años subsecuentes²²⁴.

Los resultados obtenidos de las políticas públicas implementadas en Portugal, son sin duda un claro ejemplo del empeño e interés de un gobierno y en una población dispuesta a cooperar y a crear una nueva historia.

IV.5.2. Holanda

Holanda desde hace varias décadas ha estado en la mira de la política Internacional Antidrogas, por su especial forma de conducirse respecto a este tema, hasta hace poco de hecho su política sorprendía justo a los Estados Unidos, quienes recientemente, como lo hemos mencionado en este capítulo han legalizado la

²²⁴ Díaz Cuervo, J. *Op. Cit.* 234

marihuana no sólo para uso medicinal, sino recreativo, así como la siembra y venta de la misma.

Cuando la Sociedad Holandesa se vio rebasada por el problema de consumo de drogas ilegales, al grado de mirarla como epidemia, decidió que había que aplicar todos los métodos disponibles, sin tomar en consideración inicialmente los métodos médicos-sociales por supuesto; sino más bien los métodos jurídico-legales. La policía y la justicia trabajaron de la mano y de una manera dura, tanto contra los consumidores como contra los productores y traficantes. Así revisando la historia se encuentra que hubo escasa atención a la problemática social, económica y psicológica ligada sobre todo al consumo de drogas duras. En todo caso en la asistencia para drogo-dependientes ésta se encontraba únicamente dentro de las medidas penales y consistía básicamente en la desintoxicación²²⁵.

Las circunstancias antes mencionadas, dieron como resultado una política poco exitosa para el control en el consumo de drogas, por lo que un grupo interdisciplinario modifica hasta entonces la vigente ley de Opio de 1976, la cual se apoya en tres pilares fundamentales²²⁶:

1. Una estricta persecución penal de la producción y comercio con estupefacientes, en especial drogas duras y una intervención penal igualmente estricta respecto de los denominados “delitos relacionados con las drogas”
2. Una política de no intervención respecto de la posesión de pequeñas cantidades de drogas duras o blandas para el propio consumo, así como respecto del comercio de la entrega de cantidades para el consumo en ciertos centros.

²²⁵ Kalmthout, A.M. *Aspectos de la política Holandesa en materia de drogas*. Eguzkilore, No. 2, Tilburg Holanda, 1998, pag. 88

²²⁶ *ibídem*, p. 89

3. La oferta de múltiples prestaciones de asistencia a los drogodependientes, cuya meta central es la prevención y reducción de los riesgos.

Las modificaciones de la ley del opio de 1976, permitieron que se distinguieran por primera vez los productos del cáñamo, en cuanto a drogas con riesgos menos graves, drogas blandas, de las drogas con riesgos inaceptables y se sometieron a un régimen penal especial. Para las drogas de riesgos inaceptables, las llamadas drogas duras, se endurecieron considerablemente las disposiciones penales²²⁷.

La actual política holandesa contra el consumo de drogas, sigue basada en los tres pilares ya referidos en este capítulo que consisten en: la actuación dura y represiva contra el tráfico en especial con drogas duras, la práctica legalización del consumo y pequeño tráfico con drogas blandas y la creación de una extendida red de instituciones de asistencia; cuya meta primordial ya no es la lucha contra el consumo, sino junto con la prevención, la reducción de riesgos ligados al consumo de drogas para los consumidores y la sociedad.

IV.5.2.1 Características distintivas en la política holandesa sobre drogas.

De acuerdo al Ministerio Holandés de Asuntos Exteriores, la política de Holanda con respecto a las drogas es muy puntual en ciertas cosas, lo que le ha permitido sobre ponerse a situaciones críticas en su propio medio, y salir de una tradición totalmente punitiva, transformándose en un país que en los 70's innovó con su nueva política sobre drogas, en la que el consumo no es legal, pero es

²²⁷ *ibídem*, p. 91

tolerado²²⁸. A continuación, con base en el documento mencionado se describen las principales características de su política sobre drogas.

La política Holandesa se centra en evitar el consumo de drogas y en limitar los riesgos que lleva aparejada para la persona y su entorno directo y finalmente a la sociedad como un todo.

En la política y legislación Holandesa o más específicamente en su Ley sobre Estupefacientes, se hace una distinción entre cannabis y hachis; y entre drogas duras, que como ya se mencionó, estas últimas están clasificadas como drogas que conllevan a un riesgo inaceptable para la salud, como por ejemplo la heroína, cocaína, éxtasis y demás drogas sintéticas. En atención a esta distinción, la tenencia de cannabis para consumo en un gramaje máximo de 30g en Holanda no es delito, sino falta. El objetivo de esta política es entre otras cosas lograr una separación de los mercados de las drogas duras y del cannabis que se vende en los coffeeshops, los cuales están sometidos a condiciones muy estrictas.

La venta de cannabis en los coffeeshops es de 5 gramos máximo por persona por día, constituye legalmente una falta, pero no se persigue si se siguen condiciones muy estrictas. El objetivo de esta política es evitar que los consumidores de cannabis queden marginados o entren en contacto con drogas más peligrosas. La idea es que un consumidor de cannabis que compra el producto de manera ilegal con un traficante, tiene mayor posibilidad de entrar en contacto con drogas duras.

El Ministerio, refiere en este artículo claramente que no hay legalización de drogas en Holanda, más bien refiere que están prohibidas, y que lo único sobresaliente de su política es que no se persigue la venta de 5 gramos de cannabis

²²⁸ Ministerio Holandés de asuntos Exteriores: *La política Holandesa sobre Drogas*, 2008, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.minbuza.nl/es/sobrelospaisesbajos/cuestionessociales>

La tenencia de todo tipo de drogas es punible. La posesión de grandes cantidades de droga es objeto de alta prioridad en la investigación y persecución judicial. De esta manera, la tenencia de más de 0,5 gramos de drogas duras es un delito grave contra el que se actúa activamente. También se persigue la tenencia de una cantidad de cannabis superior a unos pocos gramos para consumo propio. El cultivo de cannabis para consumo propio no se persigue de hecho (no más de cinco plantas de marihuana), pero se actúa severamente contra el cultivo a gran escala.

Tenencia de una pequeña cantidad para uso personal:

- Menos de 0,5 gramos de drogas duras: se considera delito, pero tiene una baja prioridad de investigación.
- Menos de 30 gramos de cannabis: se considera falta y tiene una baja prioridad de investigación.

La directriz del Ministerio Fiscal es más rigurosa con respecto a la venta que en cuanto a la tenencia de pequeñas cantidades.

Si una persona es adicta a las drogas duras y es detenida por tenencia de drogas o por criminalidad, en la comisaría se busca contacto con asistentes sociales. La colaboración entre la policía y la justicia, por una parte, y la prestación de ayuda, por otra, son características de la política holandesa sobre las drogas. Las drogas que encuentra la policía siempre son incautadas, tanto las drogas duras como el cannabis, aunque se trate de cantidades pequeñas para el propio consumo.

IV.5.2.2. El cannabis y su regulación en los coffee shops

En Holanda un coffee shop es un establecimiento de hostelería en el que no se puede vender alcohol y donde, bajo ciertas condiciones muy estrictas, se vende cannabis. Aunque la venta de cannabis es punible, la venta de pequeñas cantidades de cannabis en coffee shops no es objeto de persecución judicial, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones; según la directriz del Ministerio Fiscal del 1

de enero de 2001, se desiste de perseguir la venta de cannabis en los coffee shops, si cumplen los siguientes criterios²²⁹:

- no se permite vender cantidades mayores de 5 gramos por día y persona
- no se permite vender drogas duras (por tanto, tampoco éxtasis)
- no se permite hacer publicidad para las drogas
- no se permite causar molestias a la vecindad
- no se permite vender drogas a menores de edad (hasta 18 años) y se prohíbe la entrada de menores de edad en los coffeeshops.

La venta de cannabis continúa siendo punible. Si los propietarios/explotadores de coffeeshops contravienen las normas mencionadas, se adopta una medida administrativa (cierre del establecimiento) o se les procesa judicialmente. Con respecto a los coffee shops en los cuales se cumplan estas normas, no se interviene según la directriz del Ministerio Fiscal contra un stock de hasta 500 gramos.

IV.5.2.3. Holanda endurece ley sobre consumo de Cannabis

En 1976 se modificó la legislación de drogas en Holanda, tolerando bajo ciertas condiciones el consumo de marihuana, esta contenía un 7% del principio activo tetrahidrocannabinol (THC); ahora, debido a la mejora de procesos de cultivo, contiene más de un 15% de THC, lo que supone en la actualidad un factor de riesgo, por lo que sólo se podrá vender marihuana con menos de un 11% de THC. La que

²²⁹ *idem*

tenga más pasa a ser considerada droga dura y por tanto no permitida. Para vigilar esto, habrá controles más rigurosos en las coffeeshops²³⁰.

Por otra parte, a partir de 2012 se acordó que las coffeeshops serán establecimientos exclusivos para clientes con carné, y el número de miembros no podrá sobrepasar los 2.000. Sólo los holandeses o residentes podrán pertenecer al club, con lo que los turistas extranjeros quedan excluidos.

El endurecimiento de las medidas tomadas por Holanda se debieron a que pese a que existe la tolerancia al consumo de cannabis hasta cierto punto y bajo ciertas normas rigurosas, su política no contempla el proceso de siembra o producción de la misma, lo que ha provocado cierta problemática en cuanto a pequeños grupos que se dedican a la producción y venta de cannabis de manera ilegal.

Es por ello que el 21 de febrero de este año la cámara baja del Parlamento de los países bajos aprobó una ley que permite el cultivo de marihuana bajo el control del Estado²³¹.

La decisión fue tomada por 77 contra 72 votos permitirá a los propietarios los coffeshops comprar la producción de los agricultores licenciados que produzcan marihuana en sistemas autorizados por el Estado.

Este proyecto aún deberá ser aprobado por la cámara Alta del Parlamento de los países bajos.

²³⁰Fluvium.org, *Holanda endurece ley sobre el consumo de marihuana*, 2012, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.fluvium.org/textos/cultura/cul804.htm> 2012

²³¹ Sputniknews, la redacción, *En Holanda se aprueba la legalización del cultivo de marihuana*, 2017, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, <https://mundo.sputniknews.com/europa/201702211067130529-parlamento-neerlandes-ley-cannabis>

IV.5.3. Portugal y Holanda: coincidencias en su política con respecto a las drogas y algunos resultados

Portugal y Holanda, países europeos, tuvieron que cursar ambos por etapas de consumo de drogas fuera de control, cursaron por un estilo represivo y punitivo contra el consumo de éstas, sin lograr disminuir la violencia, el consumo y la existencia de las mismas. Tras transitar por dicho fracaso optaron por políticas encaminadas a la disminución de daños para el consumidor de drogas, pero con ello para la propia sociedad.

Optaron por mecanismos de prevención, multidisciplinarios integrados por expertos en la salud, pero también por expertos sociólogos, antropólogos, etc. Lo que ha permitido un claro control del consumo de drogas, así como la reconstrucción del tejido social.

La política de estos países ha sido inteligente y acertada. Los daños colaterales de un consumo de drogas controlado han demostrado ser menores que una política de prohibición y punición.

Para efectos estadísticos, en Portugal, el consumo de 2001 a 2015 no ha variado mucho, pero sí en efectos colaterales como las infecciones de VIH y las muertes por sobredosis. Tampoco han variado las drogas más consumidas, con la única excepción de la irrupción del éxtasis en este periodo. Hoy es el segundo estupefaciente más popular, aunque muy lejos del cannabis²³².

²³² Martín del Barrio, Javier, *El experimento de Portugal con las drogas tiene consenso: 15 años después*, 2016, fecha de consulta, 27 de mayo de 2017, disponible en, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/22/actualidad/1461326489_800755.html

Cuando se aprobó la ley de abril de 2001, había consumido hierba el 7.6% de los portugueses entre 15 y 64 años; en 2007 subió al 11.7% y en 2012 bajó al 9.4%; el éxtasis es un 1.3%.

En el caso de la población menor de 34 años, el consumo de heroína ha caído un 70%. En 2001 un 1% eran dependientes de la heroína, ahora son menos de la mitad (el 0.3%) y la mayoría sigue programas de tratamiento. Se destaca que la política de prevención ha conseguido retrasar el inicio del consumo, que estaba entre los 12 y 13 años²³³.

Por su parte en Holanda los resultados de su política con respecto a las drogas son referidos por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), quienes en sus recientes estudios refieren que en España y Francia hay mayores consumidores de cannabis que en Holanda²³⁴.

En la misma fuente se refiere que mientras que el 5% de los holandeses de entre 15 a 64 años fumó cannabis durante el último año, los franceses y checos registraron una prevalencia del 9%, los españoles del 10% y los italianos del 14.6%. Los holandeses también están por debajo de la media europea, la cual es del 6.8%. En el panorama de la cocaína, Holanda también muestra índices menores en comparación a la mayoría de los socios europeos. El organismo con sede en Lisboa reporta que el 0.6% de los holandeses de entre 15 y 64 años ha usado cocaína en el último año, por debajo de la media europea, 1.2%, y distantes del 3.1 % de los españoles y el 2.3% de los británicos e italianos.

Los beneficios en ambos estilos de la política con respecto a las drogas son evidentes, hay todavía aspectos por perfeccionar, pero los resultados indican que

²³³ *idem*

²³⁴ Inder, Bugarin, *Holanda, a 34 años de tolerancia con las drogas*, 2010, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, http://www.bbc.com/mundo/cultura_sociedad/2010/07/100701_holanda_aniversario_marihuana_jrg.shtm

una política prohibicionista y punitiva jamás ha dado los resultados que se observan en Holanda y Portugal.

IV.5.4. Uruguay y la legalización de la marihuana

Uruguay en los últimos años se ha caracterizado por ser un país bastante progresista en cuanto al tema de la legalización de la marihuana, su política ha estado orientada a minimizar los riesgos y los daños que puede causar la producción y consumo de ésta, así como una impresionante tolerancia social que lo ha llevado a ser el primer país en Latinoamérica y en el mundo en legalizar la Marihuana.

Al terminar junio de 2012, el presidente de Uruguay José Mujica lanzó una sorpresiva propuesta en el marco de un debate nacional para reducir los niveles de inseguridad; Mujica para reducir la relación específica entre violencia, crimen y drogas, propuso la legalización de la producción, la distribución y el consumo de la marihuana, que en caso de ser aprobada dicha iniciativa en el Congreso, esto pasaría a ser responsabilidad del Estado uruguayo²³⁵.

El Estado se encargaría de cultivar y vender la hierba que hoy consumen más de 75,000 uruguayos y recibiría a cambio los impuestos pagados por los compradores identificados en un registro nacional de consumidores²³⁶.

En 2013 el 20 de diciembre, tras haber aprobado por las dos cámaras del parlamento uruguayo el proyecto de ley para la regulación de la Marihuana, el entonces presidente José Mujica promulgó la ley 19.172 que regula la producción, el mercado y el consumo de la marihuana. Dicha regulación vino acompañada de una serie de políticas públicas enfocadas a la información, educación y prevención en el uso de ésta²³⁷.

²³⁵ Samper, Pizano, E. *Op. Cit.* p. 217

²³⁶ *idem*

²³⁷ Transnational Institute (TNI), *La reforma de las leyes de drogas en el Uruguay: guía básica*, 2015, Uruguay, fecha de consulta, 21 de mayo de 2017, disponible en,

Los consumidores obtendrían un número de dosis mensuales de marihuana de calidad garantizada, que no se podría revender porque un mecanismo de trazabilidad lo impediría.

La propuesta de Mújica incluyó la apertura de centros comunitarios, para el consumo seguro y un programa intensivo de salud pública para la atención de los adictos, todo ello se financiaría con los recaudos tributarios.

La legislación vigente en Uruguay es la Ley 14.294 de 31 de octubre de 1974, modificada por la Ley 17.016 de 1998, y por la Ley 19.172 de diciembre de 2013; en el artículo segundo de la última ley se establece, lo siguiente: sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto-Ley No. 14.294... el Estado asumirá el control de la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando corresponda, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal²³⁸.

En Uruguay, la sociedad civil jugó un importante papel para llegar finalmente a la legalización de la marihuana, en julio de 2013, un poco antes de la votación en la Cámara de Diputados para decidir sobre el proyecto de ley que regula el cannabis, más de cien organizaciones mundiales de la sociedad civil dieron su apoyo al proyecto a través de una carta abierta.

Luego de aprobada la ley del cannabis, los cultivadores crearon la Federación Nacional de Cannabicultores del Uruguay, que agruparía a cultivadores de marihuana en general. Podrían ser parte de ésta, las personas que opten por el

<https://www.tni.org/es/publicacion/sobre-la-reforma-de-las-leyes-de-drogas-en-el-uruguay>

²³⁸ *idem*

auto-cultivo domiciliario, quienes quieran formar clubes de membresía, o los interesados en cultivar para la venta en farmacias²³⁹.

IV.6. México avances en la legislación de la Marihuana

En México, la legalización del consumo de marihuana ha tenido importantes avances, no tan significativos como los que ha habido en el país vecino de Estados Unidos y específicamente de Uruguay que es un país que comparte con nosotros raíces importantes latinas, pero de 2012 se han dado importantes pasos para lograr dicho cometido.

IV.6.1. Iniciativas legislativas de legalización de la marihuana

El diputado Fernando Belauzarán del partido político del PRD, presentó el jueves 15 de noviembre de 2012 ante el congreso mexicano una iniciativa de ley para legalizar la marihuana, en esta se contemplan el permiso para plantar la marihuana de uso personal, propone que cada consumidor de marihuana pueda tener hasta 5 plantas y que la venta se realice por medio de distribuidores controlados que obtengan permisos de instancias en la Secretaría de Salud. La idea central de la propuesta es cambiar el paradigma punitivo a una visión de salud pública, contemplando de entrada programas de salud pública cuyo objetivo principal será la prevención y tratamiento contra las adicciones²⁴⁰

El diputado Vidal Llarenas del PRD en 2014, propone ante el Senado el consumo recreativo de la marihuana, en la Ciudad de México, en la cual se permita a los consumidores la portación de hasta 30 gramos de marihuana y no den

²³⁹ *idem*

²⁴⁰ Montalbo, L. Tania, *Congreso mexicano recibirá, iniciativa para legalizar la marihuana*, 2012, fecha de consulta, 23 de mayo de 2017, disponible en, <http://expansion.mx/nacional/2012/11/12/el-congreso-mexicano-recibira-iniciativa-para-legalizar-la-marihuana>

prioridad al castigo de estas personas, refirió entonces que la policía no tendría por qué detener a los consumidores con dosis personales²⁴¹.

El PRD es un partido que se ha caracterizado por ir a la vanguardia en temas que generan debate y controversia, los integrantes de este partido refieren que muchos jóvenes son detenidos por portar dosis de marihuana para consumo personal.

La senadora Cristina Díaz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2015, presentó una propuesta para que los sistemas públicos y privados de salud puedan hacer uso del cannabis para el tratamiento médico de pacientes.

Con esta iniciativa la Ley General de Salud sería modificada para eliminar la prohibición del uso de cannabinoides sintéticos y tetrahidrocannabinol. La iniciativa plantea que podrán ser importadas preparaciones terapéuticas de cannabis hasta por 10 kilogramos. Con tal iniciativa, la marihuana tendría que ser importada ya que sólo se permite la importación del medicamento, por lo que seguirá prohibida su producción en territorio nacional²⁴².

Los legisladores de izquierda Mario Delgado, Luz María Beristain, Alejandro Encinas, Angélica de la Peña, Armando Ríos Pítter, Benjamín Robles, Isidro Pedraza, Zoé Robledo y Raúl Morón también presentaron en 2015 a principios de noviembre su iniciativa, tras el caso analizado por la SCJN. Plantean tres usos para la marihuana y sus compuestos: medicinal, recreativo y científico.

²⁴¹ Novedades de Acapulco, la redacción, *La legalización de la marihuana en México*, 2017, fecha de consulta, 23 de mayo de 2017, disponible en, <http://novedadesacapulco.mx/anuario/la-legalizacion-de-la-marihuana-en-mexico>

²⁴² Expansión, la redacción, *Tres propuestas en el congreso sobre el uso de marihuana*, 2015, fecha de consulta 23 de mayo de 2017, disponible en, <http://expansion.mx/economia/2015/11/11/tres-propuestas-en-el-congreso-sobre-el-uso-de-la-marihuana>

Por una parte, plantean que México tiene una “absurda e inflexible” ley de salud que impide usar medicamentos a base de cannabis a pacientes con padecimientos como epilepsia.

Uno de los casos que los motivó la iniciativa, dicen los legisladores, es el de Graciela Elizalde, una menor de edad que ganó en octubre de 2015 un amparo para obtener tratamiento médico con cannabis. Una muestra de la falla del criterio prohibicionista de las autoridades de salud mexicanas, argumentan los legisladores²⁴³.

Y con base en la resolución de la SCJN, los legisladores de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) también plantean que la ley permita el uso recreativo de la marihuana. Ya que refieren que no hay evidencia científica que haya demostrado que el consumo de la marihuana supone un riesgo importante para la salud, no genera un índice de dependencia menor a otras sustancias, tiene un nivel de incidencia muy bajo o incluso discutible en el consumo de drogas más riesgosas y no es un factor determinante en la comisión de delitos. Por ello consideran que es desproporcionado que haya una ley que prohíba su uso, y plantean permitir: cosechar, preparar, poseer, portar y consumir. Las personas no podrían realizar actos de comercio bajo esta propuesta²⁴⁴.

El uso científico y de investigación, la ley permitiría “desarrollar investigación médica que antes estaba prohibida”, indica la propuesta sin abundar más al respecto.

Una tercera iniciativa, planteada por los diputados Fernando Belauzarán y Miguel Alonso (PRD) en agosto de 2015, propone al Congreso crear la Ley General para el Control del Cannabis²⁴⁵.

²⁴³ *idem*

²⁴⁴ *idem*

²⁴⁵ *idem*

Esta propuesta es la más amplia debido a que considera la regulación de la producción, la forma de procesarla, la distribución y venta, el consumo de la propia hierba y sus derivados.

Estos legisladores dentro de su propuesta hacen una fuerte crítica a la política del combate contra las drogas, que sólo ha generado una gran violencia y ganancia para los criminales.

Entre la legislación que proponen, está que por cada hectárea cultivable el gobierno federal aplicaría una tarifa anual de 32,000 pesos; por cada fábrica o laboratorio, 60,000; una farmacia con permiso de venta, 20,000; para el autoconsumo hay una tarifa de 3,000 pesos.

Los productores y procesadores tendrían prohibido participar en la distribución y venta, por lo que sólo serían el eslabón de suministro en la cadena de esta industria. A su vez, quien realice la venta, no podría participar en el proceso de producción.

Las personas que autoproduzcan su cannabis, tendrían que obtener una licencia. La ley permitiría crear clubes de cannabis de mínimo 15 personas, donde haya producción y consumo exclusivamente interno.

Además de perder la licencia, quienes faltaran a esta ley serían sancionados conforme a lo establezca el Código Penal Federal. Estaría prohibida la venta a un kilómetro de escuelas o centros infantiles.

IV.6.2. Amparo interpuesto para la siembra y uso recreativo

El 4 de noviembre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de México aprobó el cultivo, procesamiento, y autoconsumo de la marihuana para fines recreativos o lúdicos; sin embargo, el fallo de los ministros

sólo benefició a cuatro personas que promovieron un amparo contra la prohibición legal para sembrar y consumir su propia marihuana²⁴⁶.

Josefina Ricaño Vándala, Armando Santa Cruz González, José Pablo Girault, y Juan Francisco Torres Landa Ruffo; son los 4 ciudadanos mexicanos quiénes se ampararon en contra de la prohibición para sembrar y consumir su propia marihuana.

La ministra Olga Sánchez quien se sumó a favor de este proyecto, preciso que el amparo no tiene efectos para actos de comercio, suministro o enajenación, por lo que en todo caso se estaría violando la ley.

El ministro proyectista Arturo Zaldivar, refirió que los derechos humanos no pueden someterse a consulta, puntualizó que la prohibición absoluta del consumo de marihuana como lo establece la ley general de salud es desproporcionada. Rechazó que el proyecto equipare a la marihuana con el alcohol y el tabaco, y que sólo se utilizó como un ejemplo, y porque la Corte busque dirigir las políticas antidrogas del país. También puntualizó que los efectos de esta sentencia sólo protegen a los cuatro quejosos y que no pueden fumar el enervante frente a otros sin su pleno consentimiento²⁴⁷.

Aunque sólo fueron 4 personas beneficiadas con dicho amparo, la Corte de Justicia dio un fallo histórico que permitirá impulsar al gobierno federal a modificar las políticas de salud existentes en la actualidad.

El proyecto propuso, conceder el amparo con el argumento de declarar inconstitucionales los preceptos de la Ley General de Salud, que establece una

²⁴⁶ Mosso Rubén, *Corte aprueba amparo para siembra y consumo individual de mariguana*, 2015, fecha de consulta, 24 de mayo de 2017, disponible en, http://www.milenio.com/politica/Corte_mariguana-cultivo_casero_mariguana-mariguana_uso_personal-mota_recreativa_0_622137976.htm

²⁴⁷ *idem*

prohibición absoluta, con relación a diversas conductas relacionadas con la marihuana, justificado bajo la premisa del derecho al libre desarrollo de la personalidad, que ya se describió en el capítulo 1 de esta tesis.

El amparo, número 237/2014, fue analizado en sesión pública ordinaria de la primera sala, de la suprema corte de justicia de la nación, celebrada el 4 de noviembre de 2015.

Los ministros intervinientes fueron Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente), Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga María Sánchez Cordero.

Los votos y comentarios respecto al proyecto fueron los siguientes:

Ministro, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien propone el proyecto, de manera sintetizada plantea que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental derivado del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en la Constitución y en los tratados internacionales. El libre desarrollo de la personalidad, “permite la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo”, de tal manera que “supone el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos”²⁴⁸. En ese sentido, refiere el ministro, este derecho permite que las personas decidan, sin interferencia de ningún tipo, qué actividades recreativas o lúdicas desean realizar, al tiempo que permite llevar a cabo todas las acciones o actividades necesarias para poder materializarlo. En este caso, se trata del consumo de sustancias, en particular de marihuana, lo que pertenece únicamente a la esfera de autonomía personal.

El sistema de prohibición afecta de manera importante el derecho al libre desarrollo de la personalidad, tal como lo plantea el proyecto, al no encontrarse que

²⁴⁸ Silva Mora, Karen, *El Juego de la Corte*, 2015, fecha de consulta 03 de mayo de 2018, disponible en, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5043>

el consumo de marihuana genere consecuencias que por su gravedad afecten de manera importante a la salud o al orden público²⁴⁹.

Obviamente el voto del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea hacia el proyecto fue a favor.

Por su parte el Ministro José Ramón Cossío Díaz, si bien llegó a coincidir en que la negativa a otorgar la autorización administrativa a los quejosos resulta violatoria de sus derechos, específicamente de su autonomía personal, difirió de la metodología utilizada para ello, así como de los alcances de los efectos propuestos.

Con respecto a la metodología refirió lo siguiente: “en primer lugar, y toda vez que nuestra decisión implica un pronunciamiento general sobre la política nacional en materia de drogas, en la que están involucrados diversos temas tales como la afectación a la salud de los individuos, la salud pública, el orden público, la violencia, la delincuencia y la corrupción, hubiera sido deseable acudir a conocimiento técnico y científico especializado de manera formal, así como escuchar las opiniones de diversos sectores”.

“Un segundo aspecto metodológico que no comparto del proyecto es que al colocar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, como premisa mayor, elimina cualquier posibilidad de intervención estatal cuando estamos frente a una sustancia que produce una afectación *no tan grave* en la salud de las personas. En la lógica propuesta, no se entiende por qué se requeriría una autorización administrativa para realizar las actividades relacionadas con su consumo, las cuales deberían considerarse siempre permitidas y sin posibilidad alguna de límite. No coincido en que el Estado abdique de su facultad regulatoria simplemente porque una sustancia no sea *tan dañina*. La obligación constitucional es garantizar positivamente el derecho a la salud. Lo que resulta desproporcionado —y en esto concuerdo con el proyecto— es que el Estado pretenda utilizar el Derecho Penal

²⁴⁹ *idem*

para proteger el derecho a la salud y el orden público. Sin embargo, ello no puede traducirse en un coto vedado para la acción estatal”.

En suma, refiere: “Si bien estoy de acuerdo con los resolutivos del proyecto, me parece que el camino propuesto para llegar a ellos resulta cuando menos problemático y carece del componente fundamental que debiera acompañar una resolución como la que hoy fallamos: esto es, el enfoque de salud pública, pues la autorización de las sustancias necesariamente conlleva su regulación a partir del eje central de la salud pública”²⁵⁰. Finalmente, el Ministro José Ramón Cossío Díaz, da su voto aprobatorio.

La Ministra Olga María Sánchez Cordero, refirió “En el caso, para mí no se trata de un asunto penal, se trata de la libertad de la persona, de la posibilidad que tiene una persona, de la elección, del destino y del modelo de vida que esta persona desea dentro del marco del derecho.

Al igual que como quienes han expresado, cabe reiterar que el presente asunto parte de la negativa de la Secretaría de Salud –así lo acaba de mencionar el señor Ministro Pardo– a otorgar autorización a los recurrentes para el empleo de un cannabis con fines lúdicos y recreativos, –insisto– no deriva de una cuestión penal en la que se esté analizando una sanción de naturaleza penal.

Si bien se estudia la constitucionalidad de la Ley General de Salud en diversos preceptos relacionados con el empleo del estupefaciente –que yo comparto–, es en el marco del sistema de prohibiciones administrativos que tales artículos han establecido.

En este orden de ideas, comparto y suscribo las consideraciones de la consulta, puesto que ellas son el resultado de una larga trayectoria de precedentes en los que este Alto Tribunal ha reconocido el justo alcance de la libertad de la persona para decidir diversas cuestiones, tales como la reasignación sexual, tales

²⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo 237/2014, México, 2014, p. 7

como el aborto incausado, tales como el matrimonio igualitario; en todos ellos se ha puesto de manifiesto el reconocimiento de diversas formas en que las personas deciden llevar el rumbo de sus vidas, asumiendo elecciones que por más que puedan ser bajo una óptima moral cuestionadas, a la mejor por la sociedad, encuentran una protección jurídica por su carácter de derechos humanos, su asidero constitucional y también en los tratados internacionales, pero especialmente por su propia naturaleza y la razonabilidad dentro del contexto social.

Especialmente comparto la consulta en cuanto a que la medida es desproporcionada en virtud de que genera una protección mínima a la salud y al orden público frente a la intensa intervención del derecho a las personas para decidir qué actividades lúdicas desean realizar.

Por tales razones, mi posición es con el sentido, con las consideraciones del proyecto, así también como con los efectos mismos que atienden a los quejosos y exclusivamente para fines lúdicos y recreativos por lo que no tiene el alcance de autorización para actos de comercio, tampoco para suministro, enajenación o distribución de la sustancia, materia del presente asunto, sólo atiende a los quejosos y exclusivamente para fines lúdicos y recreativos.

En estos términos estaría de acuerdo con el proyecto con las consideraciones y también –como lo señalaba– obedecen a la construcción que este Tribunal Pleno ha venido haciendo ya durante muchos años sobre libertades y desarrollo de la personalidad de todas las personas”²⁵¹.

Voto de la ministra con respecto al proyecto, aprobado.

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo

“Quisiera exponer de manera muy breve las razones por las que no comparto el sentido del proyecto. El proyecto propone negativa de amparo por lo que hace a

²⁵¹ *ibidem*, p. 8

la persona moral y concesión de amparo por lo que hace a las cuatro personas físicas.

Se solicita —decía yo— que se autorice por parte de la autoridad competente diversas conductas que se estiman indispensables para garantizar el autoconsumo del estupefaciente conocido como “marihuana”.

Y dentro de estas conductas, cuya autorización se solicita, se omite incluir la relativa a la adquisición o a la manera como debiera adquirirse la “marihuana” o la “semilla de la marihuana” para proceder a la siembra, cultivo, cosecha, preparación, transporte y, finalmente, consumo personal con fines lúdicos o recreativos.

También me parece oportuno precisar que en este caso no está a debate el uso medicinal de la “marihuana”, sino exclusivamente la autorización para fines recreativos o lúdicos.

Bajo esa perspectiva, considero que existe un obstáculo previo que —desde mi punto de vista— impide entrar al análisis de la violación que se alega, porque —insisto— se incluyen en la solicitud diversas conductas pero no la relativa a la adquisición, de hecho, en la solicitud que da pie a todo este procedimiento se manifiesta de manera expresa que no se incluye el comercio dentro de la petición de autorización²⁵²”.

Votación con respecto al proyecto del ministro Pardo Rebolledo, No aprobado.

Como ya se refiere al inicio de este apartado el amparo fue otorgado con 4 votos a favor y uno en contra; y se logró dada la justificación que los Ministros refirieron en el proyecto, cuya raíz radica en el libre desarrollo de la personalidad y con ello el derecho a decidir sobre el consumo o no de cannabis.

²⁵² *ibidem*, p. 5

IV.6.3. Se aprueba el uso medicinal de la Marihuana en México

El 29 de abril de 2017, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 374 votos a favor, 7 en contra y 7 abstenciones, el documento con las modificaciones a la Ley General de la Salud para permitir el uso medicinal de la marihuana, el uso terapéutico y de investigación²⁵³.

El documento como parte del procedimiento reglamentario, fue enviado al poder ejecutivo apura su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de aquí entonces la Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados de la marihuana, normar la investigación y producción nacional de los mismos; así como atender la importación de aquellos productos relacionados con la marihuana que sean necesarios.

Los productos que contengan el 1% de los derivados de la marihuana o menores e THC (Tetrahydrocannabinol) y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en la regulación sanitaria²⁵⁴.

Asimismo es de importancia resaltar que este documento, refiere que entonces la siembra, cultivo o cosechas de marihuana son actividades no punibles cuando se llevan a cabo para fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que emita para tal efecto el Ejecutivo en el Código Penal.

²⁵³ El universal, la redacción, *Avalan uso medicinal de la marihuana*, 2017, fecha de consulta, 27 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/29/avalan-uso-medicinal-de-la-marihuana>

²⁵⁴ *idem*

La Secretaría de Salud otorgará la autorización para importar estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos o preparados que los contengan, incluyendo los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, indica y americana o marihuana entre las que se encuentra el THC y sus isómeros y variantes estereoquímicas, exclusivamente a droguerías para venderlos a farmacias o para las preparaciones oficiales que el propio establecimiento elabore y los establecimientos destinados a la producción de los medicamentos autorizados para la propia secretaria²⁵⁵.

En el mismo documento se incluye que el Consejo de Salubridad General, a partir de los resultados de la investigación nacional deberá conocer el valor medicinal que lleve a la producción de los fármacos que se deriven de cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados para garantizar la salud de los pacientes.

Por su parte el titular de la Secretaría de Salud José Narro Robles, refirió que la Secretaría hará todo lo que esté en sus manos para agilizar los trámites para implementar la modificaciones que sean necesarias que permitan el uso de la marihuana, una vez que sean promulgadas las reformas a la Ley General de Salud²⁵⁶.

En este punto es de importancia resaltar que el Dr. Narro refirió que la Secretaría de Salud mantendrá los programas de Prevención y Atención a las Adicciones a fin de fortalecer la prevención de las adicciones, programa que será re lanzado en mayo de 2017.

²⁵⁵ *idem*

²⁵⁶El universal, la redacción, Se agilizan trámites para el uso medicinal de la marihuana, 2017, fecha de consulta, 27 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/04/29/ssa-agilazara-tramites-para-uso-medicinal-de-marihuana>

IV.6.4 México: el camino por recorrer

El fallo de la Corte, para el uso medicinal de la marihuana y el amparo para el uso recreativo de 4 ciudadanos, permite vislumbrar que se ha iniciado un cambio. Los cambios, traen resultados y los resultados son para evaluar si las decisiones han sido acertadas o no.

México tendrá que avanzar de manera cautelosa, hacia la legalización de la marihuana para su uso recreativo, y aunque cada país es distinto, no está por demás mirar hacia otros lados, lo cual puede ser útil para adelantarse a los posibles problemas y buscar soluciones mucho más acertadas y evitar con ello caer en errores mayores a las supuestas soluciones.

En cuanto a dicha cautela, hay que considerar que algo que unifica la experiencia de los estados que han legalizado la marihuana recreativa en Estados Unidos, es lo paulatino del proceso, Colorado la legalizó después de 12 años de haber aprobado el uso medicinal; Washington lo hizo 14 años después, Oregón y Alaska lo hicieron 16 años después²⁵⁷.

El tránsito al uso recreativo de la marihuana hubiera sido caótico y complicado, si esos estados no hubieran tenido una estructura previa y un sistema relativamente ordenado y eficiente para la producción y consumo de cannabis medicinal. Con todo y las múltiples deficiencias que se puedan atribuir a sus sistemas de control, esos estados fueron capaces de regular con mayor facilidad el cultivo, producción y venta recreativa porque tenían algo de dónde asirse²⁵⁸.

Para México, dicha transición de lo medicinal a lo recreativo, tendrá que ver con varios aspectos, empezando por considerar que es el segundo productor mundial de marihuana en el mundo, por lo tanto un mercado muy codiciado, pero además como ya se refiere en el capítulo III de esta tesis es el hogar de cárteles

²⁵⁷ Cárdenas, L. *Op.Cit.* 200

²⁵⁸ *ibidem*, p. 201

peligrosos y sumamente violentos; eso por un lado; y por otro la cuestión de la fortaleza real de nuestras instituciones para soportar el reto de controlar la producción, venta y consumo de la marihuana, así como evitar que la corrupción se infiltre en esas instituciones.

Pero lo que sí queda claro es que México en algún momento deberá realizar dicha transición, pues como ya se expuso en esta investigación, Estados Unidos ha sido el país que ha marcado las pautas de acción en este tema y por supuesto en otros, y ahora la tendencia es hacia la regulación y legalización.

Para realizar dicha transición habrá que contemplar este tema desde la multifactorialidad o complejidad que le compete.

Inicialmente deberá entenderse, y de acuerdo al recorrido por este trabajo que la prohibición no es una política pública, por lo tanto la prohibición no representa una manera de dar solución a las problemáticas de la sociedad, pese a ello, si se piensa en el concepto de regulación de la marihuana entonces se deben abordar los tres aspectos que la componen: la producción, la distribución y el consumo, legalizar sólo el consumo acarreará mayores problemas que no hacerlo, dado al aumento de la demanda legal, frente a una oferta ilegal.

El otro punto relevante es el derecho de cada individuo a tomar la decisión de consumir o no consumir marihuana, si bien el individuo tiene derecho sobre su propio cuerpo, el Estado debe contemplar programas de prevención, por lo que éste debe estar involucrado. Es decir, que si bien el individuo decide, el Estado debe estar preparado con los elementos necesarios que garanticen la atención integral del individuo, realizando principalmente desde la política criminal, una intervención de tipo preventivo a nivel primaria, secundaria y terciaria.

IV.6.4.1. Prevención primaria

Es toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera que evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos o de los que puedan producir riegos a la comunidad²⁵⁹.

En este sentido este tipo de intervenciones deben realizarse en la infancia; especialmente los llevados a cabo en la infancia temprana entre 3 y 6 años y la segunda infancia que se da entre los 6 y 12 años de edad. Los trabajos deberán enfocarse al desarrollo de habilidades cognitivas y sociales en los niños; y estilos de crianza en los padres²⁶⁰ lo que permitirá que los niños y adolescentes se estructuren con criterios que les permitan tomar decisiones acertadas y no sólo elecciones con respecto a todo aquello que sea trascendente en su vida, incluyendo consumir o no drogas. Específicamente con este tipo de programas se busca disminuir la oferta y la demanda de drogas, cambiando la visión de vida de los infantes a muy temprana edad.

Este tipo de programas también, en teoría, permitiría a los niños-jóvenes tomar decisiones más acertadas incluso en el contexto de formar o no parte de una célula delictiva.

Un programa de este tipo, sólo arrojará resultados con datos objetivos y fidedignos cuando la duración sea de mediano o largo plazo, lo que implica que este tipo de prevención es una de las más difíciles de realizar, dado que un programa de mediano plazo mínimo deberá tener una duración de 6 años.

²⁵⁹ Santamaría Suárez S, Rodríguez Contreras V, et.al., *Recomendaciones de prevención primaria, secundaria y terciaria del delito como estrategias para prevenir el crimen dentro de un plan de desarrollo*, IPN ESIQUIE Tecnología Humanística, México, Número 50, 2010, 217-225

²⁶⁰ Waller Irvin, *Menos represión, más seguridad: verdad y mentira acerca de la lucha contra la delincuencia*, INACIPE, México, 2007, p. 12

En la actualidad no existen programas de este tipo en México, aunque la Secretaría de Salud, tiene varios centros denominados Centro de Atención Primaria en Adicciones (CAPA)²⁶¹, cuyo objetivo es brindar servicios gratuitos dirigidos a prevenir y atender el uso y abuso de sustancias adictivas. Sin embargo, sus programas responden más a una intervención secundaria y terciaria, que tratan de dar resultados positivos o respuesta cuando el problema ya ha surgido y las posibilidades de revertirlo son menores y más complicadas.

IV.6.4.2. Prevención secundaria

Este tipo de prevención, actúa más tarde. Cuando y donde se está exteriorizando el problema. Opera a corto y mediano plazo. Se orienta de manera selectiva a casos concretos, a grupos o subgrupos que exhiben mayor riesgo de padecer o protagonizar un problema de adicciones²⁶².

Este tipo de prevención se realiza por medio de talleres, campañas, conferencias, entre otras actividades que pretenden sensibilizar al adicto o abusador de sustancias sobre el riesgo de hacerlo. Generalmente los resultados de estos programas son limitados, pues más allá de las instituciones, se requiere de soportes familiares y sociales que le permitan al niño, adolescente o joven tener las suficientes redes de apoyo que le den el apoyo necesario para no recaer.

IV.6.4.3. Prevención terciaria

Este tipo de prevención, propone evitar que las personas que ya son adictas, sigan por ese camino, este tipo de personas muy probablemente sean peligrosas

²⁶¹ Centro de Atención primaria de adicciones (CAPA), fecha de consulta 9 de mayo de 2018, <http://www.ssm.gob.mx/portal/page/adicciones/nvo/UNEMECAPA/1.CENTROS%20NUEVA%20VIDA.pdf>

²⁶² *Ibidem*, p. 265

para sí mismas, y otros, pueden haber incurrido incluso en actividades peligrosas o socialmente nocivas²⁶³.

El tratamiento desde este tipo de prevención, es el internamiento, que conlleva a diferentes tratamientos médicos, psicológicos, psiquiátricos y por supuesto una red de apoyo extensa. Los resultados son mucho más limitados que la prevención secundaria y requieren de una mayor inversión económica, situación que la familia del adicto generalmente no puede sufragar y mucho menos el Estado.

Es así que si la regulación y legalización de marihuana es inminente como ya se explica en este apartado, los programas de prevención primaria y en todo caso secundaria también lo deberían de ser, para poder atender de manera eficaz a todo aquel ciudadano que quiera consumir marihuana, por su propio derecho, pero con el apoyo de instituciones preparadas y habilitadas para atender a todos y cada uno de ellos.

DISCUSIÓN: HACIA EL PLANTEAMIENTO DE UNA PROPUESTA

El hombre ha usado las sustancias llamadas drogas con diferentes intenciones, entre ellas, religiosas, espirituales, pero también como parte de su gozo y placer, el gozo de su propio cuerpo.

Al parecer son las reacciones del cuerpo y el gozo del mismo que ha causado incertidumbre a ciertos grupos sociales, los cuales desde los albores del S. XX con muy poco fundamento científico y bajo un enfoque sumamente moralista afectado por dogmas y prejuicios, dio como resultado el establecimiento de un sistema normativo de corte prohibicionista y de alcances globales, que iniciaron con el opio y siguieron con el resto de las drogas.

²⁶³ *idem*

Desde entonces hasta ahora en pleno siglo XXI la prohibición ha sido la constante, México al formar parte de un gran esquema global de países ha sido participe de dicha prohibición.

La política en México, la política pública, la política criminal e incluso la política de salud pública han estado permeadas por dicha prohibición, la cual se ha encargado de criminalizar a todo aquel que consume drogas, pero especialmente al que produce, vende y consume las llamadas prohibidas, entre ellas por supuesto marihuana.

La política prohibicionista global generó una serie de clasificaciones de las drogas en las que se resalta lo dañinas y negativas que son para la salud, para la vida de cualquier individuo y en general para la sociedad por lo que el prohibicionismo, implicaría desde la mirada de esa política la protección de los ciudadanos en cada país, incluso protegerlos de sí mismos, por lo que los ciudadanos tienen la obligación de renunciar a su propio gozo, deseo de experimentar y de tomar las decisiones que a su parecer más le convengan.

El prohibicionismo ha sido una respuesta global en el combate contra el consumo y venta de drogas fallido, pues no es necesario realizar un profundo análisis de las noticias o de los libros que hablan sobre el tema para entender que el consumo de drogas persiste pero que aunado a ello esa prohibición ha sido la raíz del incremento de la violencia, de la expansión de los cárteles y de la proliferación del narco menudeo y batallas campales entre cárteles en México.

La política de prohibición contra las drogas, es una idea vieja, que ha dado los resultados –no deseados- pero que están ahí, su principal idea de mantener bajo control a los ciudadanos del mundo con respecto al consumo de drogas falló, ahora la política empieza a dirigirse hacia la regulación y la legalización.

Las convenciones internacionales condenan de manera clara el uso y producción de drogas, las cuales, en un mundo globalizado, no sólo dañan desde su punto de vista el desarrollo del país consumidor sino del resto de la población del

mundo que conlleva la venta, producción y el traslado ilegal, generando en el mundo desestabilización en todas sus regiones.

Es así que bajo la premisa prohibicionista y basado en los estudios y resultados que sugieren un daño irreversible para los individuos y las sociedades consumidoras y productoras de drogas, México participa en cada uno de los documentos internacionales comprometiéndose a dicha prohibición.

De las convenciones internacionales, surge el marco jurídico nacional, que en este caso se enfoca a denominar los actos de consumo, traslado, siembra, etc; tipificados como delitos contra la salud, la tipificación pretende desde la mirada proteccionista del prohibicionismo evitar que los individuos comenten actos en contra de su salud y la de otros, siendo la salud el bien mayor a proteger jurídicamente. Sin la salud el sujeto no puede funcionar de manera adecuada para la sociedad.

El marco jurídico nacional se analiza desde la mirada inicial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las modificaciones realizadas a ésta el 8 de junio de 2008, y lo que de ahí converge para el control de la delincuencia organizada, con la ley federal contra la delincuencia organizada.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada lleva a la modificación de la Ley General de Salud, en la cual se establece de manera clara y contundente la prohibición y sanción de una serie de conductas relacionadas al tráfico de narcóticos, entre ellas las conductas de siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, etc.

De la mano de la Ley General de la Salud, se define el nuevo código penal federal y con ello la tipificación de los delitos contra la salud.

Como se puede observar desde hace décadas en México se ha seguido una política de tipo prohibicionista, con respecto al tema de las drogas. Esa política ha arrojado nulos resultados en cuanto a la erradicación de la siembra, venta y consumo de las mismas, lo que ha llevado a una actividad exponencial del

narcotráfico, generando en todo el país una situación muy grave de inseguridad y violencia. La inseguridad y todos los actos violentos fuera de control hablan de un Estado débil y de frágiles gobiernos locales.

El prohibicionismo ha generado un grave daño social en México, pues pese a su constante insistencia sobre lo malas y prohibidas que son las drogas, éstas son un mercado millonariamente fructífero sólo para unos pocos, los cárteles. Pues existe claramente una oferta y una demanda de dichos productos, no sólo al interno del país sino en su exterior. Estados Unidos de Norteamérica es el principal receptor marihuana y amapola, y México su mayor productor, México también es el país de tránsito de cocaína y heroína, y creciente productor de metanfetaminas.

Es así que el territorio nacional se ha convertido en un sitio de lucha y control del mercado de las drogas; los mecanismos del Estado con el descabezamiento de las bandas de narcotraficantes sólo han logrado que estas se extiendan con mayor fuerza por todo el territorio nacional, en el que han ido naciendo nuevos cárteles y zonas de control; y con ello nuevas formas de delinquir como el secuestro, robo de vehículos, extorsión, trata de personas, etc.

A este fallido ataque contra los cárteles, se le suman los encarcelamientos de sólo narcomenudistas, pandilleros, familiares de narcotraficantes, mensajeros, etc. Es decir, sólo los miembros periféricos de la red del narcotráfico. Los números indican la indudable ineficacia de la estrategia basada en la neutralización de criminales de rangos superiores.

Las conductas de corrupción son, sin duda, uno de los daños más lesivos generados por la estrategia fallida contra las redes de narcotráfico, en este sentido estamos hablando de la corrupción y todas sus implicaciones tanto en el orden institucional como en el orden moral de la sociedad.

El narcotráfico y corrupción están sin duda íntimamente vinculados, pues si bien la corrupción siempre había sido visible era tolerada, ahora se le mira de manera exponencial, pues ha sido muy claro como mínimo durante los últimos 15

años, el país ha sabido de la corrupción y la vinculación al narcotráfico de una enorme cantidad de funcionarios y policías de todo nivel.

Las iniciativas nacionales e internacionales no han sido suficientes para resolver los graves problemas que enfrenta nuestro país contra el narcotráfico; tal es el caso de la iniciativa Mérida.

De manera oficial, dicha iniciativa se debe a la propuesta del ex presidente de México Felipe Calderón Hinojosa al ex presidente de Estados Unidos George W. Bush, para coordinar esfuerzos para fortalecer el combate a la delincuencia organizada. El objetivo central de dicha iniciativa estaría centrado a combatir el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la violencia que genera la delincuencia organizada.

La iniciativa fue planeada inicialmente para tener una duración de 3 años, de 2007 a 2010; sin embargo, termino ampliándose hasta 2013. La iniciativa fue un fracaso, pues el narcotráfico, violencia y la entrada de armas de manera desmedida a nuestro a México, crecieron de manera exponencial.

Los cárteles crecieron al igual que los niveles de delincuencia, violencia, corrupción e impunidad, México vive su peor momento histórico de inseguridad y descomposición social, debido a un Estado incapaz de gobernar y corrupto.

Por otra parte, en la actualidad se observa que el plan de desarrollo propuesto por el gobierno de Enrique Peña Nieto, también ha fracasado en su búsqueda de mejorar la seguridad, disminuir la violencia y erradicar las organizaciones de narcotraficantes.

Quizá lo único rescatable es que en este periodo de gobierno se han dado las primeras propuestas para legalizar algunas drogas en México, específicamente la marihuana, se rescata la premisa de que la política de prohibición sólo ha contribuido a generar más inestabilidad y daño, cabe señalar esos pasos incipientes se deben más a la influencia de la política exterior y no a la determinación de un Estado sin fuerza como el que hasta el momento se tiene en México.

Por otra parte, en el mundo, varios países desde hace tiempo han dado pasos adelante en la búsqueda de la no criminalización de los ciudadanos que eligen ser consumidores de alguna droga (legal o ilegal) y han caminado también hacia la despenalización o regulación del consumo de aquellas llamadas prohibidas o ilegales.

Estados Unidos de Norteamérica, a pesar de haber impulsado la política prohibicionista para con el mundo, en la historia reciente ha dado significativos pasos en el cambio de la misma, pues como ya se refiere en el capítulo IV de esta tesis varios de los Estados del país están utilizando hoy por hoy de manera legal, por lo menos la cannabis para la investigación y atención médica de algunos padecimientos y en otros varios Estados, de manera recreativa.

La regulación del consumo de drogas ha dado muestras de que se puede tener un país próspero y más saludable en cuanto a los actos violentos se refiere, cuando existe una regulación y administración adecuadas, tales son el caso de Holanda y Portugal en Europa y el exitoso caso de Uruguay en Sur América.

En México ha sido un gran logro el que recientemente en este año de 2017, por fin se ha legalizado el uso de la marihuana para investigación y de uso medicinal, en este aspecto hay que agregar que aún falta mucho por hacer en cuanto al uso recreativo de la misma, no sólo desde el ámbito jurídico sino también desde el ámbito educativo.

Para que el ciudadano tome decisiones sobre el consumo o no consumo de marihuana debería de tener la suficiente información al respecto, pero no sólo la información, sino que ésta, debiera ser objetiva y apegada a la verdad, ya que hasta el momento la información sobre el consumo de las drogas sigue siendo que éstas destruyen y que son malas, y ese eslogan no detiene a nadie sobre el consumo, mucho menos, si nos referimos a la gente joven.

Los modelos europeos al respecto y el modelo Uruguayo son sin duda ejes muy claros de como las políticas públicas de prevención primaria y de intervención

secundaria, les han permitido tener bajo control no sólo al grupo de consumidores recreativos, sino a los distribuidores de las drogas, especialmente de la marihuana.

Es así que el mundo y México con él, mira hacia nuevas políticas en las que la punición ha dejado de ser el eje rector para generar orden y estabilidad en un país, en cuanto a uso y gozo del cuerpo se refiere, específicamente en cuanto a la capacidad de decidir si se consume o no drogas entre ellas la marihuana, que hasta hace poco eran totalmente criminalizadas y prohibidas.

El recorrido hacía la regulación del consumo de marihuana definitivamente se observa difícil, pero sin duda inevitable por las pautas internacionales a las que debe dar respuesta.

Entonces, las personas tienen derecho a consumir drogas, definitivamente sí, pero la pluralidad de los derechos humanos no sólo apunta a los consumidores, sino a aquellos que no lo hacen, por lo que las regulaciones, limitaciones y controles deben pensarse de manera estratégica, fortaleciendo la confianza hacia las instituciones públicas y en correspondencia con los mecanismos que promuevan la garantía y respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos del país.

Se debe regularizar el consumo de marihuana, desde una estrategia integral, que incluya producción, distribución y consumo; y el fortalecimiento de las instituciones y tejido social utilizando la prevención primaria, por lo que México deberá caminar a pasos agigantados no sólo en la parte legislativa hacia la regulación o legalización del consumo de marihuana, sino sobre las estrategias que desde la política criminal y políticas públicas garanticen el orden y bienestar de sus ciudadanos.

En consecuencia, se plantea la creación en México, de un modelo similar a los que ya han dado buenos resultados en otros países como Holanda y Portugal. Que están acompañados de leyes que permiten al ciudadano tomar las decisiones que desee respecto a su cuerpo en el uso o no uso de drogas. Pero además con

los programas de intervención primaria, secundaria y terciaria necesarios para atender a los ciudadanos en todos los tiempos ante la decisión del consumo.

La idea es avanzar a modelos más seguros en los que el ciudadano decida sobre su cuerpo, pero que también el sistema le permita acceder de manera segura a las drogas, que bien informado ha decidido consumir.

Una vez que el ciudadano ha decidido consumir marihuana pueda acceder a ésta sin correr riesgos como los que se corren en la actualidad ante la prohibición.

Los modelos que regulan el consumo de marihuana han permitido eliminar la producción, traslado y ventas ilegales que ponen en riesgo no sólo al que las produce, traslada y vende sino al que las consume y las personas que de manera indirecta se vinculan con el consumidor y productor.

Cambiar la legislación, la mirada sobre el consumo de drogas más allá del prohibicionismo, podría cambiar la realidad de nuestro país.

CONCLUSIONES

- I. El cuerpo históricamente ha sido concebido como un asiento de necesidades, de procesos fisiológicos y químicos. Pero pensar únicamente en el cuerpo como algo biológico supone concebirlo como algo mecánico. El cuerpo no solo es nuestra más íntima propiedad, sino que éste también tiene un carácter político, sus hábitos, gestos y conductas son construidos social e históricamente.
- II. La prohibición del consumo de drogas llamadas ilegales, específicamente psicotrópicas enervantes en este caso la marihuana, es un claro ejemplo del control del cuerpo, justificado bajo el discurso de protección y cuidado de la salud pública así como de aquella población que no desea consumirlas, y de aquel sujeto que no sabe cuidar de sí mismo y por lo tanto necesita un tutor que lo limite ante “eso”, ante la tentación y la habitualidad en el consumo de sustancias que lo induzcan a un estado alterado de consciencia que puede ser parte del gozo de su propio cuerpo.
- III. En México se ha establecido un marco jurídico relativo al control de drogas prohibidas, específicamente narcóticos, que incluyen estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el cual ha sido en distintos momentos históricos, adecuado a las convenciones internacionales que nuestro país ha signado en dicha materia.
- IV. La legislación nacional en materia de narcóticos, pone de manifiesto una política criminal que obedece a una imposición emanada de la política prohibicionista de los Estados Unidos de Norteamérica a sus aliados y en especial a México por ser vital y estratégico para su política de seguridad nacional; sin embargo, esta imposición punitiva no ha disminuido el consumo de drogas ni en los Estados Unidos ni en el resto del mundo.
- V. La prohibición ha incrementado la violencia criminal en torno a un negocio multimillonario del mercado de drogas prohibidas, que ha costado miles de vidas perdidas, familias desintegradas por el daño físico y moral del adicto, pero sobre todo porque en muchas regiones de México el narcotráfico se ha convertido en una expectativa de salir adelante para muchos mexicanos, aun cuando estén conscientes de que involucrase en dicha actividad no sólo puede implicar perder la libertad a través de la cárcel o incluso perder la vida.

- VI. La legalización de la marihuana, si fuera el caso, en México, no sería la solución a la violencia criminal desatada a lo largo y ancho del país por los cárteles de las drogas; sin embargo, sería un factor de desarticulación de una de las más redituables líneas de negocio ilícito a dichas organizaciones criminales.
- VII. Las drogas han sido utilizadas a lo largo de la historia de la humanidad, no sólo por el deseo de sentir, el placer y gozo, sino en la necesidad de lograr un desarrollo espiritual – místico, que para una cultura multiétnica occidental como la estadounidense es incomprensible.
- VIII. El siglo XXI se ha caracterizado por dar importantes pasos en la despenalización y legalización de sustancias apenas hace una década totalmente prohibidas como la marihuana.
- IX. México ha logrado importantes avances en materia de iniciativas legislativas que buscan la legalización, especialmente de la marihuana, la cual ya ha sido legalizada para uso medicinal.
- X. El Estado mexicano debe garantizar el libre ejercicio de derechos de los gobernados dentro de su territorio, entre otros: al libre desarrollo de la personalidad, a la autodeterminación individual y al libre albedrío; por lo que, el acceso a un consumo informado y responsable de marihuana, debe ser el parte aguas en el cambio de paradigma de un Estado terapéutico, paternalista y represor a una institución político – jurídica superior de respeto irrestricto para las decisiones de los individuos en un entorno de riesgos y daños contenidos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Informe Jalisco: más allá de la guerra de las drogas*, México, se, 2012
- ÁLVAREZ ALMANZA, José Guadalupe, *Nociones elementales del derecho penal mexicano*, México, Revista Tepantlato, 2013
- ALLEN, Laurence, Trace Mike y Klein Axel, *La descriminalización de drogas en Portugal: una visión general actual*, Portugal, Drugscope y la Fundación Beckley, 2004
- AMERICAN PSYCHIATRIC ASOCIATION (APA), *Manual diagnóstico de los trastornos mentales DSM IV*, Barcelona, Masson, 2002
- ASOCIACIÓN AMERICANA DE PSIQUIATRÍA, *Guía de consulta de los criterios diagnósticos del DSM 5*, Arlington, VA, Asociación Americana de Psiquiatría, 2013
- ARRIAGADA, Irma, *Producción, Tráfico y Consumo de Drogas en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2000
- ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas*, México, Random House Mondadori, 2005
- ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza & Janes, 2005
- AZAOLA, Elena, *La Infancia como mercancía sexual*, México, Siglo XXI, 2003

- BOBBIO, Norberto, *Dizionario di politica* (1992; 800), Citado en Rivera Beiras, Iñaki (Coordinador), *Política Criminal y Sistema Penal, viejas y nuevas racionalidades punitivas*, Barcelona España, Anthropos Editorial, 2005
- BECK ULRICH, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Paidós, 1998
- BRUGUÉS, Alejandro (et. al.), *Inseguridad en la frontera norte, Ciudades*, Núm 40, Puebla México, Red Nacional de Investigación Urbana, RNIU, octubre-diciembre, 1998
- CÁRDENAS, Lourdes, *Marihuana, el viaje de la legalización*, México, Tendencias, 2016
- CRAIG, Richard, *La campaña permanente. Mexico antidrug campaign*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 20, Núm. 2, University of Miami, Center for Latin American Studies, 1978
- CRUZ, Mario, *Plan Colombia e iniciativa Mérida: piezas estratégicas de la hegemonía continental. La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM, 2009
- Del Barrio Victoria, *Raíces y evolución del DSM*, revista de Historia de la Psicología, Número 2-3 (junio-septiembre) 2009, ISSN: 0211-0040 Publicaciones de Universidad de Valencia, España
- DÍAZ CUERVO. J. *Drogas: Caminos Hacia la legalización*. México, Ariel, 2016
- DÍAZ MÜLLER, Luis, *El imperio de la razón*, México, UNAM, 1994

- EL COLEGIO DE MÉXICO, Comercio Exterior de México 1877-1911: Estadísticas Económicas del Porfiriato, México, se,1960
- ESCOHOTADO, Antonio. Historia general de las drogas, España, S.L.U. 2008
- ESCOHOTADO, Antonio, *Las drogas de los orígenes a la prohibición*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1994
- EVAN SCHULTES, Richard, y HOFFMAN, Albert, *Plantas de los Dioses*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge y SALAZAR SLACK, Ana María, *El enemigo en Casa, drogas y narcomenudeo en México*, México, Taurus, 2008
- FOUCAULT, Michel, *Los anormales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, España, Revista de Occidente, , 1964
- GILLES D. *Foucault*, Barcelona, Paidós, 1987
- GIORGI, Gabriel y RODRÍGUEZ, Fermin (Compiladores) en *Ensayos sobre biopolítica, excesos de vida*, Buenos Aires Argentina, Paidós,
- GONZÁLEZ TORRES, Jonathan Agustín, *¿Qué es la Iniciativa Mérida?*, México, en Cuadernos-CUPIHD, Núm. 4, Noviembre, 2012

- HERRERA, Santana, David, *El nuevo siglo americano y la reconstrucción de la gran área: los objetivos geopolíticos de la administración de George Bush*, Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, Marzo, 2006

- INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, *Libre desarrollo de la personalidad en el ámbito de los derechos humanos*, México, 2015

- JIMÉNEZ SÁENZ, César, *El Blanqueo de Capitales*, Tesis Doctoral, Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Derecho, Madrid España, Departamento de Derecho Privado, , 2009

- KALMTHOUT, A.M. *Aspectos de la política Holandesa en materia de drogas*, Tilburg Holanda, Eguzkilore, No. 2 1998,

- KRASNER, Stephen y PASCUAL, Carlos, *Addressing state failure*, Foreign affairs, Estados Unidos, Nueva York, Vol. 8, Núm 4, Julio-Agosto, 2005, p. 153.

- LECUONA Zepeda, Guillermo, *Índice de Incidencia delictiva y violencia*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C., 2008

- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Drogas su legalización*, México, Porrúa, 2009

- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Informe Jalisco: Más Allá de la Guerra de las Drogas*, México, Gobierno del Estado de Jalisco, Cal y Arena, 1a edición, 2012

- MARTÍNEZ, RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Política criminal del Estado mexicano sobre drogas y narcotráfico*, México, Porrúa, 2012

- MATUS RUÍZ Rafael y PIQUER Isabel. *Los legalizadores*. México, Temas de hoy, 2014
- MORENO HERNÁNDEZ, Moisés (coordinador), *Orientaciones de la política criminal legislativa*, México, INACIPE, 2005
- MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCÍA ARÁN, Mercedes, *Derecho Penal. Parte general*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998
- NAPOLEONI LORETTA Yihad, *Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*, España, Urano Tendencias, 2004
- NIETZSCHE, *La genealogía, la historia; en Foucault, Michel Microfísica del Poder*, Madrid, Ediciones la Piqueta, 1992
- OSORIO y NIETO, César Augusto, *Delitos contra la salud*, México, Porrúa, 2009
- OBRA COLECTIVA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Veinte años de evolución de los Derechos Humanos, México, UNAM, 1974. Pág. 48
- RAMOS, José María, *Las políticas antidroga y comercial de Estados Unidos con México*, Tijuana, México, Colef-Conacyt, 1995
- ROTH DEUBEL, André Noël, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Colombia, Aurora, 2006

- SAMPER PIZANO, E. *Drogas: Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*. México, Debate, 2013

- SANABRIA López, Juan José (comp.), *Antología de Teoría de la Administración Pública*, México, UNAM- ENEP Acatlán, 1998

- SANTAMARÍA Suárez S, Rodríguez Contreras V, et.al., *Recomendaciones de prevención primaria, secundaria y terciaria del delito como estrategias para prevenir el crimen dentro de un plan de desarrollo*, IPN ESIQUIE Tecnología Humanística, México, Número 50, 2010

- SANTANA, Adalberto, *El Narcotráfico en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, S.A., 2004.

- SERRANO, Mónica, *Narcotráfico y gobernabilidad en México*, Pensamiento Iberoamericano, Núm 1, México, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 2007

- SILVA Mora, Karen, *El Juego de la Corte*, 2015, fecha de consulta 03 de mayo de 2018, disponible en, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5043>

- SUÁREZ SALAZAR, Luis, *América Latina y el Caribe: Medio siglo de crimen e impunidad (1948-1998)*, México, Zambon, 2001

- SUBIRATS, Joan, et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona España, Ariel, 2008

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo 237/2014, México, 2014

- SZASZ, Thomas, *Nuestro derecho a las drogas*, Barcelona, España, Anagrama, 2001
- TORO, Celia, *Mexico's war on drugs. Causes and consequences*, Colorado, Virginia, Lynne Rienner, 1994
- VALADEZ Diego, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, UNAM, México, 2002, p.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyenda S.A., México, 2011
- VALLÉS, Josep M., *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, España, Ariel, 2002
- WALLER Irvin, *Menos represión, más seguridad: verdad y mentira acerca de la lucha contra la delincuencia*, INACIPE, México, 2007
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, España, Fondo de Cultura económica, 1984

LEGISLACIÓN

Legislación internacional:

- Asamblea general de Naciones Unidas resolución 34/141, aprobación de la declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas
- Convención única sobre estupefacientes de 1961

- Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo
- Convención de la Haya de 1912 (Tratamiento de las drogas a nivel internacional)
- Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988
- Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada
- Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971
- Protocolo de Ginebra de 1972
- Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Palermo Italia)

Legislación nacional:

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal contra la delincuencia organizada
- Ley General de Salud
- Código penal Federal

Direcciones electrónicas

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUR), Desplaza narco a 160 mil personas en México, 2012, fecha de consulta 29 de abril de 2012, disponible en, <http://www.proceso.com.mx/?p=304783>

- ÁLVAREZ del Castillo Carlos, Rectifica PGR y difunde ejecuciones: van 47 mil 515 en el sexenio, 2012, fecha de consulta 16 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/350342/6/rectifica-pgr-y-difunde-ejecuciones-van-47-mil-515-en-el-sexenio.htm>

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, Mi cuerpo mis derechos: hasta que las mujeres y niñas puedan tomar decisiones reproductivas, 2017, Fechas de consulta: Febrero de 2017, disponible en <https://www.amnesty.org/es/get-involved/my-body-my-rights/>

- ANNAN, Kofi A. Discurso Inaugural durante la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional en Palermo, Italia, Diciembre del 2000, fecha de consulta 16 de junio de 2015, disponible en, <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

- ASPAN, Agenda para la Seguridad, en Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAgendaSeguridadesp.htm>
Fecha de consulta: 7 de abril de 2010

- BEWLEY Taylor, David, Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica, serie reforma legislativa en materia de drogas No.12, transnational Institute drugs and democracy, 2011, fecha de consulta 25 de junio de 2013, disponible en,

www.druglawreform.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/convenciones/item/1255-cincuenta-anos-de-la-conven

- BROOKS, David, Piden expertos avanzar en la despenalización de narcóticos, 2016, Fecha de consulta: junio de 2016, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/28/politica/002n1pol>
- BURKHOLDER, De la Rosa Amo “Historia de las Drogas en México” <http://astim2011.blogspot.mx/2011/07/historia-de-las-drogas-en-mexico-o-las.html> Fecha de consulta: 2 de mayo de 2012.
- CARRERA HERNÁN, EEUU y los quinientos mil millones de dólares del negocio de la droga, Fecha de consulta: 16 de mayo de 2014, disponible en, <http://www.rebelion.org/mostrar.php?tipo=5&id=Hern%C3%A1n+Carrera&inicio=0>,
- CAUDEVILLA GALLIGO, Fernando, Drogas: Conceptos generales, epidemiología y valoración del consumo, Fecha de consulta: 16 de junio de 2014, disponible en, <http://www.comsegovia.com/pdf/cursos/tallerdrogas/Curso%20Drogodependencias/Drogas,%20conceptos%20generales,%20epidemiologia%20y%20valoracion%20del%20consumo.pdf>
- CENTRO DE ATENCIÓN PRIMARIA DE ADICCIONES (CAPA), fecha de consulta 9 de mayo de 2018, <http://www.ssm.gob.mx/portal/page/adicciones/nvo/UNEMECAPA/1.CENTROS%20NUEVA%20VIDA.pdf>
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente, en Seguridad

Pública [Actualización: 1 de octubre de 2009], fecha de consulta, 14 de junio de 2014, disponible en, en www.diputados.gob.mx/cesop

- COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES (CONADIC), El ABC de las drogas, 2008, fecha de consulta, 14 junio de 2015, disponible en, www.CONADIC.Salud.gob.mx
- COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES (CONADIC), Clasificación farmacológica de las sustancias por sus efectos e intensidad, 2012, consultado el 15 de mayo de 2014, disponible en, <http://www.conadic.salud.gob.mx/pcecas/pcecas.html>
- COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES (CONADIC), Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2011, fecha de consulta, 14 de junio de 2014, disponible en, <http://encuestas.insp.mx/ena/ena2011.html>
- COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES, Encuesta Nacional de Adicciones. México 2008, fecha de consulta, 26 de abril de 2012, disponible en, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf
- COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES (CONADIC), Encuesta nacional de adicciones 2008, fecha de consulta, 25 de abril de 2014, disponible en, <http://www.conadic.salud.gob.mx/pie/pie.html>
- COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA ADICCIONES, (CONADIC), Encuesta Nacional de Adicciones 2011, México, fecha de consulta, 17 de abril de 2014, disponible en, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf

- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LAS ADICCIONES (CONADIC), Guía para el promotor nueva vida, fecha de consulta, 15 de mayo de 2014, disponible en, http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/nueva_vida/prevad_cap1.pdf
- CONVENIO INTERNACIONAL DEL OPIO, BOE núm. 36/1919, de 5 de febrero de 1919 fecha de consulta, 4 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/17TRATADOSOBSOBRECRIMENTRANSNACIONAL/TCT1731ESP.pdf>
- DESCRIMINALIZACIÓN.ORG, ¿Por qué descriminalizar?, México, 2013, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, <http://descriminalizacion.org/por-que-descriminalizar>
- DINAPEM, La revolución de la marihuana, 2015, fecha de consulta 27 de mayo de 2017, disponible en, <https://www.dinafem.org/es/blog/colorado-revolucion-marihuana>
- DURAND, Francisco, “La guerra inútil”, Historia y Actualidad del Perú y el Mundo, Clío, Perú, 9 de enero de 2011, <http://www.clioperu.blogspot.mx/2011/01/breve-historia-del-trafico-de-drogas-o.html> Fecha de consulta el 29 de abril de 2012.
- EFE, WASHINGTON, “La guerra contra las drogas cumple 40 años entre abucheos”, El Mundo.es, España, 18 de junio de 2011 actualizado 14:03 (GMT,-5) http://www.elmundo.es/america/2011/06/17/estados_unidos/1308298343.html, Fecha de consulta: 29 de abril de 2012.

- EL SOL DE MÉXICO, LA REDACCIÓN, Legalizan marihuana para uso recreativo y medicinal en Estados Unidos, 2016, fecha de consulta, 8 de mayo de 2017, disponible en, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mundo/519350-legalizan-marihuana-para-uso-recreativo-y-medicinal-en-eu>
- EL INFORMADOR, LA REDACCIÓN, Mariguana es legal en 28 Estados de la Unión Americana, 2010, fecha de consulta 10 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/223454/6/la-mariguana-es-legal-en-28-de-los-estados-unidos.htm>
- EL UNIVERSAL, LA REDACCIÓN, Avalan uso medicinal de la marihuana, 2017, fecha de consulta, 27 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/29/avalan-uso-medicinal-de-la-marihuana>
- ESTUDIO: ESTADÍSTICAS DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO, 2012, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, <http://cosecharoja.org/las-estadisticas-de-la-violencia-en-México-hombres-entre-35-y-39-anos-entre-las-principales-victimas/>
- EXPANSIÓN, LA REDACCIÓN, Es el momento de una revolución por la marihuana medicinal, 2015, fecha de consulta 17 de mayo de 2015, disponible en, http://expansion.mx/salud/2015/04/17/opinion-es-el-momento-de-una-revolucion-por-la-marihuana-medicinal?internal_source=PLAYLIST
- EXPANSIÓN, LA REDACCIÓN, Tres propuestas en el congreso sobre el uso de marihuana, 2015, fecha de consulta 23 de mayo de 2017, disponible

en, <http://expansion.mx/economia/2015/11/11/tres-propuestas-en-el-congreso-sobre-el-uso-de-la-marihuana>

- FLORES NANCY, Narcotráfico, mayor amenaza a la seguridad nacional, 2016, fecha de consulta, 17 de septiembre de 2016, disponible en, <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/21/narcotrafico-mayor-amenaza-a-la-seguridad-nacional/>
- FLORES NANCY, Los 89 cárteles que arrasan México, 2013, fecha de consulta 27 de octubre de 2014, disponible en, <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>
- FLUVIUM.ORG, Holanda endurece ley sobre el consumo de marihuana, 2012, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.fluvium.org/textos/cultura/cul804.htm> 2012
- GÓMARA DORIS, Buscaglia: narco es mafia insurgente, 2010, fecha de consulta 28 de abril de 2012, disponible en, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180367.html>
- GORMAN ANNA, Marihuana en California, señal de un cambio cultural nacional, México, 2016, fecha de consulta 2 de mayo de 2017, disponible en, <https://laopinion.com/2016/11/14/marihuana-en-california-senal-de-un-cambio-cultural-nacional/>
- GUERRA LÓPEZ, Pedro, Concepto y evolución histórica de la Farmacología: Desarrollo de los medicamentos para uso humano.

[www/uam/.es/departamentos/medicina/farmacología/específica/enfermería/Enf_T1.pdf](http://www.uam.es/departamentos/medicina/farmacologia/especifica/enfermeria/Enf_T1.pdf) Fecha de consulta: 30 de agosto del 2013.

- HUMAN RIGHTS WATCH, Informe: Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México, 2011, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, <https://regeneracion.mx/qni-seguridad-ni-derechosq-en-mexico-informe-de-human-rights-watch/>
- INDER, BUGARIN, Holanda, a 34 años de tolerancia con las drogas, 2010, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, http://www.bbc.com/mundo/cultura_sociedad/2010/07/100701_holanda_ani_versario_marihuana_jrg.shtm
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, Derechos fundamentales: concepto y garantías, 1999, Fecha de consulta, febrero de 2017, disponible en, http://www.liceoupg.edu.mx/cndh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_2.pdf
- LA PRENSA GRÁFICA, la redacción, Marihuana, una droga legal desde este día en Estados Unidos, 2017, fecha de consulta, 18 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.laprensagrafica.com/2017/01/01/marihuana-una-droga-legal-desde-este-dia-en-estados-unidos>
- LAJOUS, ANDRÉS, et al. Legalizar: un informe, 2010, fecha de consulta 16 de abril de 2014, disponible en, <http://www.nexos.com.mx/?p=13946>
- LIMA DA SILVERIA, Leandro y DORNELLES, Mizael, Mercado mundial de tabaco, concentração de capital e organização espacial. Notas introdutórias

para una geografía do tabaco, Brasil, 2010, fecha de consulta 2 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-338.htm>

- LONDOÑO BERRIO, Hernando León, Restrepo Parra, Adrián, Guerra contra las drogas, populismo punitivo y criminalización de la dosis personal, Fecha de consulta 4 de mayo de 2012, disponible en <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/articloe/view/11759/20779263>
- MARTÍN DEL BARRIO, Javier, El experimento de Portugal con las drogas tiene consenso: 15 años después, 2016, fecha de consulta, 27 de mayo de 2017, disponible en, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/22/actualidad/1461326489_800755.html
- MONTALBO, L. Tania, Congreso mexicano recibirá, iniciativa para legalizar la marihuana, 2012, fecha de consulta, 23 de mayo de 2017, disponible en, <http://expansion.mx/nacional/2012/11/12/el-congreso-mexicano-recibira-iniciativa-para-legalizar-la-marihuana>
- MOSSO RUBÉN, Corte aprueba amparo para siembra y consumo individual de mariguana, 2015, fecha de consulta, 24 de mayo de 2017, disponible en, http://www.milenio.com/politica/Corte_mariguana-cultivo_casero_mariguana-mariguana_uso_personal-mota_recreativa_0_622137976.htm
- MINISTERIO HOLANDÉS DE ASUNTOS EXTERIORES: La política Holandesa sobre Drogas, Fecha de consulta: 28 de mayo de 2017, disponible en, http://www.minbuza.nl/es/sobrelospaisesbajos/cuestionessociales_2008,

- NACIONES UNIDAS, Oficina contra la droga y el delito, Convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, 2004, p.5, fecha de consulta realizada el 18 de mayo de 2013, disponible en <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>
- NAJAR Alberto, Los niños soldados del narcotráfico en México, 2011, fecha de consulta 17 de junio de 2014, disponible en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110324_mexico_ninos_soldados_narcotrafico.shtml
- NADELMANN, Ethan, Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas, artículo preparado para el Seminario-Foro Tráfico Ilícito de Drogas y las Relaciones entre Europa y América Latina, que se reunió del 24 al 26 de octubre del 2005 en la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd66/09-nadelman.pdf>, Fecha de consulta: 4 de mayo de 2012.
- NOVEDADES DE ACAPULCO, la redacción, La legalización de la marihuana en México, 2017, fecha de consulta, 23 de mayo de 2017, disponible en, <http://novedadesacapulco.mx/anuario/la-legalizacion-de-la-marihuana-en-mexico>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS, contra la droga y el delito, (UNODC), Situación de consumo, la producción y el tráfico ilícito de drogas en el mundo, 2011, fecha de consulta, 4 de mayo de 2012, disponible en, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/ExSum-translations/WDR_-_2011_-_SP.pdf

- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS, contra la droga y el delito UNODC, Resumen Ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas 2014, fecha de consulta 26 de abril de 2015, disponible en, http://www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403603_spanish.pdf
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS contra la droga y el delito, Cálculos de la UNODC basados en los datos obtenidos mediante el cuestionario para los informes anuales y otras fuentes oficiales, 2011, fecha de consulta 12 de agosto de 2013, disponible en, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/ExSum-translations/WDR_-_2011_-_SP.pdf
- ORDEN JURÍDICO NACIONAL, México ratifica convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, fecha de consulta 10 de mayo de 2013, disponible en, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDExtradicion/pdf/E4-24H.pdf>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Convención única sobre estupefacientes de 1961, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Convención de las naciones unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias

sicotrópicas de 1988, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

- PADGET, Humberto, La república marihuana, México, 2012, fecha de consulta 16 de abril de 2014, disponible en, <http://www.m-x.com.mx/2011-08-07/republica-marihuana-2/>
- PEREYRA GUILLERMO, *México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico*, 2012, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, <http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/32219>
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018, file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PND%20(2).pdf Fecha de consulta: 27 de abril de 2014.
- PROCESO, la redacción, Los estados de California, Massachussets, Maine y Nevada legalizaron el uso recreativo de la marihuana, México, 2016, fecha de consulta, 3 de mayo de 2017, disponible en, <http://www.proceso.com.mx/461960/uso-recreativo-la-mariguana-ya-legal-en-ocho-entidades-eu-2017>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 2014, fecha de consulta, 25 de abril de 2014, disponible en, <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- RESA NESTARES, Carlos, Se requieren cifras confiables para analizar el mercado de drogas en México, 2012, fecha de consulta, 30 de abril de 2012, disponible en, http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_265.html

- RESA NESTARES Carlos, Mapa del cultivo de las drogas en México, 2005, fecha de consulta, 17 de mayo de 2014, disponible en, http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/nota0205.pdf
- RIERA CASANY, José Manuel, Estados Unidos y la prohibición, 2011, fecha de consulta, 24 de septiembre de 2015, disponible en, <http://www.lasdrogas.info/opiniones/326>
- ROYAL Queen Seeds, Podrían las micro dosis de marihuana ser la siguiente revolución, España, 2017, fecha de consulta 21 de mayo de 2017, disponible en , <https://www.royalqueenseeds.es/blog-podrian-las-microdosis-de-marihuana-ser-la-siguiente-revolucion-n411>
- SÁNCHEZ CARAVACA, María de los Ángeles, *Farmacología*, Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud de la Universidad de Granada. Consultado el 30 de agosto de 2013, disponible en www.ugr.es/.../Templates/.../FARMA%20Tema%201%20IMAGENES
- SECRETARIA DE SALUD, Diagnóstico y tendencia del uso de drogas en México, fecha de consulta, 10 de abril de 2014, disponible en, <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM1.html>
- SEGURIDAD NACIONAL: un concepto complejo y ampliado, fecha de consulta 23 de junio de 2015, disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf>, p. 31.
- SHOICHET, Catherine, E. México cambia de estrategia en la lucha contra el narcotráfico, México, 2013, fecha de consulta, 27 de septiembre de 2014,

disponible en, <http://expansion.mx/mundo/2013/03/28/mexico-cambia-de-estrategia-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico>

- SENSISEEDS.COM, Estados Unidos reescribe la historia de la cannabis en el país, 2016, fecha de consulta, 11 de marzo de 2017, disponible en, <https://sensiseeds.com/es/blog/estados-unidos-reescribe-la-historia-del-cannabis-en-el-pais/>

- SEVARES, Julio, El dinero sucio, sangre del sistema económico y el poder, fecha de consulta, 16 de mayo de 2014, disponible en, <http://www.argentina.attac.org>

- SPUTNIKNEWS, la redacción, En Holanda se aprueba la legalización del cultivo de marihuana, 2017, fecha de consulta, 28 de mayo de 2017, disponible en, <https://mundo.sputniknews.com/europa/201702211067130529-parlamento-neerlandes-ley-cannabis>

- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE YUCATÁN, Protocolo para la modificación de la convención única de 1961, fecha de consulta, 10 de mayo de 2013, disponible en, http://www.tsjyuc.gob.mx/publicaciones/Convencionalidad/Archivos/Penal_Mundial/34_ProtocoloModificacionConvencionUnica1961Estupefacientes.pdf

- THOUMI, Francisco E., La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza, revista Nueva Sociedad No 222, julio-agosto de 2009, ISSN: 0251-3552, Argentina, fecha de consulta 11 de mayo de 2012, disponible en, <http://www.nuso.org/revista.php?n=222>

- TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI), La reforma de las leyes de drogas en el Uruguay: guía básica, 2015, Uruguay, fecha de consulta, 21 de mayo de 2017, disponible en, <https://www.tni.org/es/publicacion/sobre-la-reforma-de-las-leyes-de-drogas-en-el-uruguay>

- UNITED NATIONS OFFICE and Drugs and Crime, Drug trafficking, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>

- U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, Results from the 2010 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings, 2010, fecha de consulta, 26 de abril de 2012, disponible en, <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2k10NSDUH/2k10Results.htm>

- US EMBASSY, “Demand reduction in Mexico”, Estados Unidos de América, fecha de consulta, 27 de marzo de 2010, disponible en, http://www.usembassymexico.gov/eng/merida/pdf/emerida_factsheet_demandreduction_mx.pdf

- VIVARIO.ORG, Escenarios de las drogas del 2013 al 2025, fecha de consulta, 27 de abril de 2014, disponible en, http://vivario.org.br/wp-content/uploads/2013/05/escenarios_drogas2013-2025_ESP.pdf

- WILSON CENTER for Scholars, Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan, fecha de consulta, 8 de septiembre de 2013, disponible en,

<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>

- WORLD HEALTH ORGANIZATION, Glosario de términos de alcohol y drogas, p. 13, 2007, consultado el 10 de mayo de 2013, disponible en, <http://www.msssi.gob.es/alcoholJovenes/docs/terminosAlcohol2.pdf>