



## **Universidad Nacional Autónoma de México**

Programa de Posgrado en Derecho  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

### **Las Drogas en el México del Siglo XXI: Prohibición, Resultados y Alternativas**

Tesis que para optar por el grado de:

**Doctor en Derecho**

Presenta:

**Jorge Carlos Díaz Cuervo**

Tutor Principal:

Dr. Pedro Salazar Ugarte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Miembros del Comité Tutor:

Dr. Luis de la Barreda Solórzano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM  
Dr. Luis Alejandro Astorga Almanza, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Noviembre 2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



**A Mónica,**  
por su cariño, amistad, apoyo y complicidad,  
siempre incondicionales.

**A Roberta, Victoria y Jorge Carlos,**  
por ser motivación e inspiración,  
y regalarme tiempo que era suyo.



## Agradecimientos

A Pedro Salazar Ugarte, por su guía y asesoría, siempre cargadas de expresiones de aliento. Recuerdo con especial significado sus palabras –eran fechas navideñas– cuando en un primer intento no logré ser admitido al programa. Había que mejorar el protocolo de investigación y volver a intentarlo, era su sugerencia. No me equivoqué cuando decidí atender su consejo. Pero fue una advertencia que hizo en una de nuestras primeras reuniones de trabajo la que más aprecio, pues fue certera y me acompañó durante casi tres años. Palabras más, palabras menos, dijo: *un doctorado por investigación, como el que estás iniciando, es un proyecto que se trabaja en solitario, así que de ti depende llegar a la meta.* No pudo ser más claro respecto del tipo de ruta que recorrí.

A Luis Astorga Almanza, por su vocación docente y sencillez. Siendo quien más conoce sobre el tema de las drogas ilegales en México, y sus textos referencia obligada, supo orientar y canalizar mis inquietudes con la paciencia de quien disfruta compartir el conocimiento. Nunca dudó en ofrecer referencias que derivaron en entrevistas invaluable con personas que, como él, han dedicado sus vidas a entender el fenómeno desde sus distintas y complejas aristas.

A Luis de la Barreda Solorzano, por su inquebrantable y honesto compromiso con los derechos humanos. Sus consejos y observaciones permitieron ordenar y ubicar los tipos y magnitudes de conflicto que existen entre el sistema prohibicionista en materia de drogas y los derechos humanos. Su agudeza conceptual evitó la permanencia de insulsas generalidades en el texto.

A Leticia Bonifáz Alfonzo, por su disposición y solvencia para revisar el trabajo con precisión de acupunturista. De manera particular, agradezco su sugerencia de eliminar citas y referencias a autores teóricos del Derecho que poco o nada aportaban

a los argumentos centrales del trabajo, y en cambio, generaban dudas respecto del asidero metodológico que había decidido adoptar.

A Alejandro Madrazo Lajous, por el rigor de su lectura y observaciones que permitieron, por un lado, corregir, afinar y complementar argumentos que no terminaban de desarrollarse y/o sostenerse, y por otro, dotar al trabajo de referencias bibliográficas suficientes y necesarias.

Pedro, Luis, Luis, Leticia y Alejandro, sin su apoyo y confianza este trabajo no habría sido posible.

# Las Drogas en el México del Siglo XXI: Prohibición, Resultados y Alternativas

## INDICE

<b>1. Introducción</b>	6
<b>2. Historia del Prohibicionismo: Triunfo del paternalismo</b>	12
a. 1875-1914: El problema del opio	17
b. 1914-1933: La ola alcanza al alcohol	33
c. 1933-1961: Se institucionaliza el combate contra las drogas	44
d. 1961 - a la fecha: Convenciones internacionales y guerras contra las drogas	59
e. Más de 100 Años de Paternalismo Dogmático	74
<b>3. Resultados: Los claroscuros de la prohibición</b>	82
a. Los Objetivos: Garantizar el abasto legal y erradicar el ilegal	85
b. El Mercado Legal y Legítimo: Los usos buenos	96
c. El Mercado Ilegal: Los usos malos	109
d. Externalidades Negativas: El costo social de la prohibición	125
<b>4. El Sistema Normativo Vigente: ¿En dónde están las fallas?</b>	152
a. Definición del “Mal”: El problema de origen	155
b. Condiciones de Operatividad del Sistema: Las reglas del juego	168



c.	Derechos Humanos: Las fronteras de la libertad	182
i.	Derecho a la Salud	188
ii.	Derecho a Elegir Proyecto de Vida	195
iii.	Derecho a No Ser Discriminado	206
iv.	Derecho a un Debido Proceso	212
d.	Las Drogas Legales: Intereses inconfesables	220
<b>5.</b>	<b>Hacia un Cambio de Sistema Normativo</b>	<b>226</b>
a.	Tolerar el Consumo y la Posesión de Drogas Ilegales: ¿Rebeldía, eficacia o derechos humanos?	227
b.	Cannabis Sativa: El eslabón más débil del sistema	242
c.	Desregular para Regular Mejor: Homogeneidad vs pluralidad	256
<b>6.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>268</b>
	<b>Anexos</b>	<b>291</b>
<b>1.</b>	United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances	292
<b>2.</b>	Sustancias Enumeradas en las listas I, II, III y IV de la convención de 1961 (Lista Amarilla)	297
<b>3.</b>	Totales mundiales de las previsiones, 2008-2013	309
<b>4.</b>	Previsiones de las necesidades mundiales de estupefacientes para 2013	311
<b>5.</b>	Cuadros relativos al consumo de analgésicos opioides en las regiones	316

## Introducción

El sábado 22 de febrero de 2014, a las 10:50 horas, en el portal de la cadena noticiosa CNN, apareció una nota cuyo encabezado decía: “Detienen a ‘el Chapo’ Guzmán, el narcotraficante más buscado”<sup>1</sup>. Radicada en México, la nota dio cuenta del operativo realizado por la Marina Armada de México, con la colaboración de la Agencia Antinarcóticos de los EEUU (DEA), en el turístico puerto de Mazatlán, destacándose que la detención se había logrado a las 6:40 horas, sin disparos, sin violencia y como resultado de varios meses de pesquisas.

La nota de CNN también consignaba declaraciones de un alto funcionario del Gobierno de EEUU:

*Esto ha sido esperado por mucho tiempo y esperamos que ponga un alto a los señalamientos sin sentido de que este Gobierno mexicano no está enfocándose en la seguridad y de que Estados Unidos y México no están trabajando bien juntos. Están y lo estamos.*

La noticia dio la vuelta al mundo en cuestión de horas y ocupó los espacios más relevantes de la prensa escrita y hablada. Se trataba, ni más ni menos, de la recaptura del capo del narcotráfico más buscado de los tiempos modernos y que, paradójicamente, había ocupado un escaño importante durante varios años en la lista FORBES de las personas más ricas del mundo. Se hablaba de la cabeza de la organización criminal más poderosa en México, con influencia en América del Norte, Centroamérica, América del Sur, Europa y Australia. Se hacía referencia a la persona que había sido declarada “el enemigo público número uno”, por parte de la Comisión contra el Crimen de la ciudad de Chicago; de aquel que, en un alarde de astucia, había

---

<sup>1</sup> Disponible en web: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/22/el-lider-del-cartel-de-sinaloa-joaquin-el-chapo-guzman-es-detenido>. Fecha de consulta: 3 de mayo de 2014.

dejado mal parado al primer Gobierno no emanado del PRI en siete décadas, encabezado por Vicente Fox Quezada, al escapar escondido en un contenedor de ropa sucia, un 19 de enero de 2001, de la prisión de alta seguridad de Puente Grande, Jalisco.

Dos horas después de la publicación de la noticia en CNN, a las 12:53 horas, el ex Presidente de México Felipe Calderón Hinojosa, mundialmente conocido por haber iniciado su gobierno declarando una “guerra contra las drogas”, a través de su cuenta de Twitter<sup>2</sup> decía:

*Felicito al Presidente Peña Nieto, al Gral @S\_Cienfuegos\_Z, a @gobrep, y a @SEDENAmx por la captura de Joaquín Guzmán. Gran golpe.*

Unos minutos más tarde, a las 13:42 horas, el Presidente Enrique Peña Nieto confirmaba lo sucedido, también vía Twitter<sup>3</sup>:

*Reconozco la labor de las instituciones de seguridad del Estado mexicano, para lograr la aprehensión de Joaquín Guzmán Loera en Mazatlán.*

El contraste a las expresiones victoriosas no se hizo esperar. A las 19:31 horas del mismo día, el líder opositor al gobierno, Andrés Manuel López Obrador, escribió en su cuenta de Twitter<sup>4</sup>:

*La detención de Joaquín Guzmán Loera no resuelve el problema de fondo, pero le sirve a EPN y a la mafia del poder para hacerse publicidad.*

En esta apretada crónica de lo sucedido en apenas 12 horas con 51 minutos de aquel sábado, así como de algunas reacciones a esos hechos, podemos encontrar algunos de los temas que motivan este trabajo de investigación. Por ejemplo: la existencia de un

---

<sup>2</sup> @FelipeCalderon

<sup>3</sup> @EPN

<sup>4</sup> @lopezobrador\_

sistema normativo de corte internacional, en el que participan decenas de países, que prohíbe el uso de sustancias psicotrópicas y estupefacientes para fines distintos a los médicos o científicos; el uso político y geoestratégico del tema; la participación activa de fuerzas armadas y de agencias policíacas en la persecución y detención de personas vinculadas a los mercados ilegales de dichas sustancias; la acumulación de dinero y poder por parte de las organizaciones criminales que gestionan dichos mercados, así como su poder corruptor; el velo que cubre hasta casi invisibilizar a los consumidores, es decir, la sedienta demanda que da vida y existencia a la oferta; y, el escepticismo respecto de los resultados de un andamiaje jurídico que atiborra cárceles pero no parece modificar patrones de consumo ni de abasto, de una estructura normativa de alcances globales que no parece funcionar apropiadamente.

En efecto, a lo largo de las páginas que siguen, revisaremos la manera en que se levantó el sistema prohibicionista que hoy pesa sobre sustancias clasificadas genéricamente como estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Revisaremos los resultados que dicho sistema arroja e identificaremos algunos elementos que, desde nuestra perspectiva, limitan o afectan su efectividad. Finalmente, revisaremos tendencias de cambio que cada día se muestran con mayor fuerza argumentativa.

En síntesis, probaremos que los objetivos planteados por el sistema prohibicionista no se han cumplido y que, al margen de la existencia de razones para explicar dichos resultados, el problema estructural se encuentra en la definición misma de esos objetivos. Para ser más precisos, el trabajo de investigación nos lleva a concluir que la ineficacia del sistema tiene origen en uno de sus objetivos centrales, en aquel que obliga a perseguir y erradicar “fines” o “usos” de las drogas ilegales que se consideran indeseables. Por ello, no es casual que los vientos de cambio que soplan en distintas direcciones compartan el deseo de sustituir ese objetivo por otro centrado en la salud y seguridad de las personas, tanto de aquellas que consumen como de las que no lo hacen. Así pues, nuevas visiones en materia de control y regulación del mercado de las

drogas<sup>5</sup> dejan de preocuparse por el por qué y para qué se consumen, para, desde una perspectiva sanitaria y de seguridad, atender el cómo, dónde y qué se consume.

Pero antes, una reflexión sobre el contexto en el que se ha desarrollado el debate sobre las drogas, sus usos y efectos.

A lo largo de la historia, el hombre ha buscado entender lo que sucede en su cerebro, ese órgano frágil y a la vez poderoso que nos distingue del resto de los seres vivos en el planeta. Su funcionamiento, a veces caprichoso y siempre impredecible, ha sido y en muchos sentidos sigue siendo, un enigma. Cuando digo enigma me refiero a aquello que para la propia ciencia sigue siendo un reto; aquello que nuestro cerebro aloja y cuida con celo; aquello que sentimos pero no vemos; aquello que nos da identidad: nuestra conciencia.

La conciencia es esa presencia íntima que nos ubica en tiempo, lugar y circunstancia; auditor interno que justifica o sanciona; tribunal presto a sentenciar entre realidad y ficción, que exige razonar antes de actuar; lienzo que a veces manchamos y siempre queremos limpio.

Tan relevante ha sido en la historia de la humanidad el tratar de entender el funcionamiento de nuestras conciencias, que no pocos esfuerzos se han hecho por moldear la de otros individuos, pueblos o comunidades. Además de las religiones, existen muchos otros ejemplos seculares a través de los cuales unos han pretendido controlar las conciencias de otros. Ahí están el Nacional Socialismo Alemán, el Estalinismo Soviético, la Revolución Cultural de la China de Mao o la organización Al-Qaeda de Osama Bin Laden, por citar algunos ejemplos. Incluso en nuestros días el uso, acceso y control de medios masivos de comunicación como herramientas para

---

<sup>5</sup> Al hablar de manera general de las drogas, nos referimos a la totalidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas existentes. Cuando sea necesario, precisaremos si nos referimos a aquellas cuya producción, comercialización y consumo estén prohibidas por virtud de las Convenciones de las Naciones Unidas vigentes.

influir, o como se dice con candidez “para concientizar a la población”, es materia de debate y preocupación.

En esta constante búsqueda por entender los enigmas que encierra nuestro cerebro, es que el tema de las drogas irrumpe para deleite de algunos, cura para otros y preocupación para muchos. Las drogas, en su sentido más amplio, han jugado roles y papeles distintos a través de los siglos: han acompañado ritos y ceremonias, seculares y religiosas; han servido de puente para conocer otros mundos y hablar con deidades o personas muertas; han inspirado la creación artística y alimentado la creatividad; han hecho reír y llorar; han aliviado y curado, también han matado. Por ello, no se puede hablar seriamente de drogas sin entender, por un lado, que han acompañado al ser humano desde etapas tempranas de su desarrollo, y por otro, que es su intromisión en nuestro cuerpo y cerebro, y su capacidad para alterar funciones vitales y conciencias, lo que cura y fascina, también lo que destruye y aterra.

En este trabajo no se pretende denostar o alabar sus usos, mucho menos reconocerles un rol o papel estelar en la historia, en la actualidad, o en el futuro del desarrollo humano. Ese trabajo, en particular el alarmista y negativo, lo han hecho otros en distintos momentos durante el siglo XX y principios del XXI, desde el poder público o religioso, y por razones diversas –algunas loables y bien intencionadas, otras no tanto–. En efecto, se han montado campañas y hasta declarado guerras en contra de plantas y sustancias que alteran conciencias; enarbolado discursos épicos para concientizar sobre el peligro que éstas imponen a nuestra salud y a instituciones sociales como “la familia”, colocándolas en el pedestal más alto del hemiciclo al mal, al miedo, al horror.

Al margen de aquello, lo que trataré en estas páginas es de contribuir a la construcción de un nuevo paradigma en la relación entre seres humanos y drogas, entendiendo y habiendo sostenido con argumentos: primero, lo mal que funciona el sistema normativo prohibicionista; segundo, que ese desempeño se debe a que uno de los

objetivos que persigue debe ser abandonado y sustituido por otro. Procuraré separarme de prejuicios y lugares comunes relacionados con las externalidades negativas que genera el mercado de las drogas ilegales como son la violencia, el crimen organizado, lavado de dinero, tráfico de armas, control de territorios, corrupción, entre otros. También de especulaciones sobre el resultado que un nuevo paradigma podría arrojar en esos terrenos. Todo ello, para ofrecer un panorama, lo más objetivo posible, respecto del funcionamiento del sistema normativo que define la existencia de un mercado ilegal de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

Espero disfruten la lectura, como yo el proceso de investigación.

## 1. Historia del Prohibicionismo: Triunfo del paternalismo

El cultivo y consumo de drogas es historia antigua. Está documentada desde hace miles de años por pueblos tan distintos e inconexos como el bizantino, mesopotámico, egipcio, chino, inca o azteca<sup>6</sup>. Por ello, no es exagerado señalar que el hombre ha convivido con estupefacientes y sustancias psicotrópicas siempre, desde los más remotos orígenes de la humanidad. Este hecho no debiera sorprender a nadie, en tanto productos naturales que fueron probados y consumidos, se les reconocieron propiedades y dieron usos varios: medicinales, ceremoniales y recreativos, entre otros. También se tomó nota de efectos nocivos provocados por el abuso en su consumo.

Sin embargo, el prohibicionismo<sup>7</sup> aplicado globalmente a una parte del mercado de las drogas, es historia reciente. En poco más de 85 años, entre 1875 y 1961, desde occidente y en particular desde los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU), se edificó un marco jurídico que hoy obliga a 188 países<sup>8</sup> a luchar coordinadamente para erradicar el cultivo, comercialización y consumo de drogas definidas como ilegales<sup>9</sup>.

Ese marco está constituido, en el vértice de la pirámide normativa, por tres convenciones complementarias suscritas en el marco del sistema de Naciones

---

<sup>6</sup> Existen imágenes de opio dibujadas sobre tabletas de barro que datan del año 3,400 a. C. aproximadamente, encontradas en el sur de Mesopotamia, hoy Irak. En el Papiro Ebers, uno de los primeros tratados de medicina de la historia, hacia el año 1,500 a. C., los egipcios refirieron el uso del opio para remediar el excesivo lloriqueo de los niños. “*Historia General de las Drogas*”, Escotado, Antonio. S.L.U. Espasa Libros, 2008.

<sup>7</sup> Por “prohibicionismo” entendemos, siguiendo a Hans Kelsen, el sistema de normas jurídicas coactivas vigentes para los Estados firmantes de las convenciones de las Naciones Unidas en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. “*Compendio de la Teoría General del Estado*”, Kelsen, Hans, Ediciones Coyoacán SA de CV, Colección Derecho y Sociedad, 2ª edición, México 2012.

<sup>8</sup> En el anexo 1 se relaciona la lista de países firmantes y adherentes a la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la más reciente. Según el Informe 2012 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, los países firmantes de la Convención de 1961 son 185, y de la Convención de 1971 son 183.

<sup>9</sup> En el anexo 2 se relacionan las listas de sustancias definidas como ilegales por las convenciones de las Naciones Unidas en materia de drogas.



Unidas<sup>10</sup>. Siguiendo la línea prohibicionista derivada de dichas convenciones, de 1961 a la fecha, cada país firmante ha legislado internamente sobre el tema en función de sus respectivas normas fundamentales y en pleno ejercicio de su soberanía. Además, entre ellos han suscrito un número importante de instrumentos bilaterales de cooperación en la materia<sup>11</sup>. Si reconocemos que en el caso de algunas repúblicas

---

<sup>10</sup> Las convenciones vigentes son: “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972”; “Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971”; “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”.

<sup>11</sup> Durante el período 1986-1998 (12 años), el Gobierno mexicano suscribió 17 convenios y acuerdos, bilaterales y multilaterales, en materia de prevención, control, fiscalización y represión del consumo y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas:

1. *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Decreto por el que se aprueba publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de noviembre de 1986. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 11 de marzo de 1987.
2. *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Venezuela sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 8 de febrero de 1990. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 8 de agosto de 1991.
3. *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Cooperación Bilateral en la Lucha contra el Tráfico ilícito y Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 7 de agosto de 1990.
4. *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Concerniente a Asistencia Mutua Relativa al Tráfico de Estupefacientes*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 8 de agosto de 1990. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 27 de mayo de 1992.
5. *Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana en la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 28 de enero de 1992. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 27 de mayo de 1992.
6. *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte Concerniente a la Asistencia Mutua en la Investigación, Aseguramiento y Decomiso de los Productos e Instrumentos del Delito, Diferentes a los del Tráfico de Estupefacientes*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 14 de mayo de 1996. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 23 de agosto de 1996.
7. *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Precursores y Productos Químicos Esenciales*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 29 de octubre de 1996. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 27 de agosto de 1998.
8. *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China sobre la Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Control de Precursores Químicos*. Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 19 de mayo de 1997. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 14 de enero de 1998.

federales, las entidades federativas que las conforman tienen facultades para legislar en materias relacionadas con lo dispuesto en las convenciones referidas, como es el caso de la materia penal o sanitaria en EEUU, es posible apreciar la complejidad de un marco jurídico auténticamente internacional en lo esencial, pero que necesita ajustarse a visiones, necesidades e idiosincrasias locales. Dicho de otra manera, 188 países han aceptado la conveniencia de participar en un mecanismo internacional de

- 
9. *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Cooperación en el Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y otros Delitos Graves.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 19 de octubre de 1997. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 12 de enero de 1998.
  10. *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea para la Cooperación en Materia de Control de los Precursores y Sustancias Químicas Utilizados con Frecuencia en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 19 de mayo de 1997. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 7 de enero de 1998.
  11. *Acuerdo de Cooperación en Materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 13 de junio de 1997. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 14 de enero de 1998.
  12. *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Dominicana sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 26 de noviembre de 1997.
  13. *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Filipinas sobre la Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Control de Precursores Químicos.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 26 de noviembre de 1997. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 27 de mayo de 1998.
  14. *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Paraguay sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos.* Firmado el 1 de agosto de 1997. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 15 de octubre de 1998.
  15. *Convenio de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa para Luchar contra el Uso y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 12 de mayo de 1998.
  16. *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España de Cooperación en Materia de Prevención del Uso Indebido y Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 12 de mayo de 1998. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 28 de agosto de 1998.
  17. *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago, sobre la Cooperación en materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos.* Decreto por el que se aprueba publicado en el DOF el 26 de mayo de 1998. Decreto de promulgación publicado en el DOF el 19 de agosto de 1998.

Fuente: “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Tomo I, Orlando Cárdenas Editor SA de CV, México, 2000.

control de drogas y, en consecuencia, en atención a su circunstancia política y social, han ajustado sus normas a fin de alinearlas al compromiso asumido.

En este contexto, no es retórico afirmar que estamos lidiando con una de las iniciativas legislativas más exitosa pero menos eficaces en la historia de la humanidad. Muy exitosa en cuanto al consenso que generó y a su capacidad y velocidad de propagación, ya que en poco más de un siglo se ha edificado uno de los más sofisticados y pesados andamiajes jurídicos de corte internacional del que tengamos registro, sólo equiparable con lo sucedido en materia de derechos humanos o medio ambiente. Poco eficaz, como analizaremos a detalle más adelante, desde una doble perspectiva: por un lado, no ha podido garantizar el acceso de todo individuo a estupefacientes y sustancias psicotrópicas para usos médicos y científicos, en perjuicio del derecho a la salud de cientos de millones de personas; y, por otro lado, ha sido incapaz de erradicar la producción, comercialización y consumo de drogas para usos distintos a los médicos o científicos, objetivos centrales, ambos, del modelo normativo prohibicionista. Pero además, la aplicación coercitiva de dicho modelo, como también vamos a documentar más adelante, ha generado externalidades sociales negativas y costosas (algunos se refieren a ellas como “efectos colaterales”<sup>12</sup>), que superan en magnitud al problema de salud que provoca el abuso en el consumo de drogas.

Es importante advertir que el desarrollo de la industria farmacéutica no ha sido ajeno ni lo es al prohibicionismo. Como veremos más adelante, el prohibicionismo ha sido un instrumento eficaz para el control de precios y mercados de sustancias naturales –la hoja de coca, la cannabis y la amapola– y de precursores químicos en una industria que en 2011 generó \$1.08 trillones de dólares, que crece a un ritmo anual del 7.8% en

---

<sup>12</sup> El Secretario de la Defensa, general Guillermo Galván Galván, utilizó este término para referirse a “...*las muertes de civiles –niños, jóvenes estudiantes y adultos– en los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y el crimen organizado...*”. Esta declaración fue mal recibida por la sociedad en general. Disponible en web: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

promedio y que para el 2020 espera estar vendiendo productos por \$1.6 trillones de dólares<sup>13</sup>.

Así pues, dado que uno de los objetivos de este trabajo es reconocer el sistema normativo aplicado a las drogas, en esta primera parte ofrecemos un recorrido a través de los 85 años que lo vieron nacer y crecer, así como de los siguientes 50 que lo vieron consolidarse, hasta llegar a nuestros días. Identificaremos sucesos e instrumentos que, vistos a la distancia y en conjunto, revelan visiones que subyacen y definen el modelo normativo prohibicionista vigente. Elementos formales que prueban no sólo la existencia de un sistema jurídico articulado, sino que lo caracterizan como uno de tipo paternalista-conservador y dogmático, afectado desde sus orígenes por una visión que trata al ciudadano como menor de edad incapaz de tomar decisiones por sí mismo, y al Estado como el padre que lo protege y conduce por los caminos “apropiados” porque sabe lo que es “mejor” para el ciudadano. También señalaremos definiciones temerarias que colocan a algunas drogas (plantas y sustancias) como “malas”, y a su uso con fines distintos a los “buenos” (médicos y científicos) como una conducta que debe erradicarse por completo.

---

<sup>13</sup> “Pharma 2020: From Vision to Decision”. Disponible en web: [www.pwc.com/pharma2020](http://www.pwc.com/pharma2020). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014. Los trillones en dólares son millones de millones, es decir, para nosotros son billones.



## a. 1875-1914: El problema del opio

Sin ignorar la existencia de esfuerzos previos por parte de algunos países como China, por controlar el tráfico y consumo de drogas, particularmente del opio, lo que en este trabajo definimos como “el sistema normativo prohibicionista en materia de drogas” inició en EEUU a finales del siglo XIX y durante la primera década del siglo XX. Es a raíz de lo sucedido en suelo norteamericano que se construye el andamiaje internacional que da materia a este trabajo.

Como sucedió en China desde finales del siglo XVIII y principios del XIX, es el opio y su consumo lo que desata una carrera por el control, para fines científicos o medicinales, y erradicación, para cualquier otro uso, de toda sustancia que altere conciencias y desarrolle patologías adictivas.

El primer instrumento de corte prohibicionista en el continente americano se da en 1875. En ese año la ciudad de San Francisco en el estado de California, EEUU, prohibió los salones o locales establecidos para fumar opio<sup>14</sup>. No se trató de una medida contra la importación, producción, comercialización, posesión o consumo del opio, sino de una medida específicamente impulsada para erradicar espacios en los que la creciente comunidad china se reunía para fumar. Se trató de un acto cubierto por un velo de sentimientos xenófobos y discriminatorios, impulsado por un discurso moralista y dogmático, que fue copiado por otras ciudades en las que también existían importantes asentamientos de inmigrantes chinos en la costa oeste de la Unión Americana.

Ocho años después, en 1883, el Congreso norteamericano elevó impuestos a la importación de opio destinado a ser fumado, dejando las tarifas arancelarias sin

---

<sup>14</sup> “Marking 100 Years of Failed Drug Prohibition. The Opium Exclusion Act of 1909”, Gieringer, Dale. Counter Punch: America’s Best Political Newsletter. 6-8 de febrero de 2009.

modificación respecto a otros usos<sup>15</sup>. Un poco más tarde se aprobaron dos disposiciones federales aparentemente afectadas por el sentimiento anti-opio y anti-chino que ya se había hecho presente en San Francisco: en 1887 se prohibió tajantemente a cualquier sujeto de origen chino importar opio a los EEUU, manteniéndose abierta la posibilidad a personas de cualquier otra nacionalidad<sup>16</sup>; y, en 1890, se legisló para que sólo ciudadanos norteamericanos pudieran procesar opio para ser fumado<sup>17</sup>.

Es importante registrar que en esos años, la población “blanca” de aquel país podía adquirir cocaína, morfina o heroína en casi cualquier farmacia, para el tratamiento de distintos tipos de padecimientos<sup>18</sup>.

Así también sucedía en México y en muchos otros países. Por ejemplo, el jarabe de heroína producido por la farmacéutica alemana Bayer se vendía abiertamente en toda botica para atender padecimientos respiratorios, así como el “vino de coca”, jarabe que contenía cocaína y alcohol, originalmente producido en Bolivia como “Elixir de Coca”, para curar depresiones, resfríos, influenza, presión baja y para mejorar el desempeño físico y mental. También se vendían sin restricción pastillas de coca y cigarros de marihuana para curar cuadros asmáticos<sup>19</sup>. Respecto del vino de coca, que fue fabricado por muchas firmas, vale la pena referir, por un lado, el caso del vino Mariani producido en Francia y favorito, entre otros personajes de la época, del papa León XVIII quien le otorgó “aprobación eclesiástica”; y por otro, su evolución en suelo

---

<sup>15</sup> “The Opium Problem”, Terry, Charles E. y Pellens, Mildred. New York: Comitee on Drug Addictions, Bureau of Social Hygiene, 1928.

<sup>16</sup> “Controlled Substances: A Chemicals and Legal Guide to the Federal Drug Laws”, Shulgin, Alexander T. Berkeley: Ronin Publishing, 1988.

<sup>17</sup> “Licit and Illicit Drugs. The Consumers Union Report on Narcotics, Stimulants, Depressants, Inhalants, Hallucinogens and Marijuana - Including Caffeine, Nicotine and Alcohol”, Brecher, Edward M. and the editors of Consumer Reports. Little Brown and Co., Boston, 1972.

<sup>18</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA. [dpfca@igc.org](mailto:dpfca@igc.org)

<sup>19</sup> “El Siglo de las Drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio”, Astorga, Luis. Plaza & Janés, México, 2005.

norteamericano en la actual Coca-Cola eliminándose, de la fórmula original, el contenido de alcohol<sup>20</sup>.

Es interesante 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 los EEUU. La tasa de adictos fluctuaba entre el 0.4 y el 1.2% de la población adulta en aquel país<sup>21</sup>. Hoy, a más de un siglo de distancia, la tasa en ese país fluctúa entre el 1 y el 2%<sup>22</sup>.

Tampoco se trataba de un tema predominante, ni siquiera presente en ámbitos políticos o sociales. De hecho, el uso de drogas durante la primera década del siglo XX en EEUU registraba una tendencia a la baja<sup>23</sup> y la asociación drogas-crimen era inexistente<sup>24</sup>. En nuestros días, la mitad de los prisioneros federales en EEUU y una cuarta parte de los estatales está acusado y sentenciado de haber cometido delitos relacionados con drogas (más de medio millón de personas); alrededor de 20 millones de norteamericanos cometen delitos relacionados con las drogas cada año, y aproximadamente la mitad de todos ellos han cometido alguno de este tipo durante su vida como cultivarlas, prepararlas, comprarlas, venderlas o consumirlas<sup>25</sup>.

Mientras eso sucedía en California, la minería y el tendido de vías férreas en el noroeste de México atraía mano de obra. Como narra y documenta Luis Astorga<sup>26</sup>, durante los gobiernos de Porfirio Díaz, no sólo llegaron a las costas mexicanas en barcos de vapor cientos de trabajadores chinos provenientes de California, sino también costumbres y productos, entre ellos semillas de opio y pipas para fumarlo. Es

---

<sup>20</sup> “La Coca. Pasado y Presente. Mitos y Realidades”, Calvani, Sandro, Ediciones Aurora, Bogotá, 2007.

<sup>21</sup> “The Opium Problem”, Terry, Charles y Pellens, Mildred. Bureau of Social Hygiene, 1928.

<sup>22</sup> SAMHSA, National Household Survey on Drug Abuse. Disponible en web:

<http://oas.samhsa.gov/NHSDA/2k3NSDUH/2k3results.htm#ch7>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>23</sup> “Dark Paradise: Opiate Addiction in America Before 1940”, Courtwright, David. Harvard University, 1982.

<sup>24</sup> “The Opening Shots of the War on Drugs”, Mandel, Jerry, en “How to Legalize Drugs”, Fish Jefferson. Jason Aronson Inc, Northvale NJ, 1998.

<sup>25</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA. [dpcfca@igc.org](mailto:dpcfca@igc.org)

<sup>26</sup> “El Siglo de las Drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio”, Astorga, Luis. Plaza & Janés, México, 2005.



en 1886 cuando se registra por parte del Gobierno mexicano la existencia del opio en el estado de Sinaloa. Su cultivo encontró condiciones climáticas apropiadas en las áridas faldas de la Sierra Madre Occidental. En esos años, nos refiere Astorga, periódicos sinaloenses dieron cuenta del surgimiento de “fumaderos” en Mazatlán y Culiacán, muy similares a los vetados en San Francisco y otras ciudades norteamericanas.

Las condiciones para el surgimiento del primer brote de contrabando de droga de México hacia EEUU estaban dadas. Allá el naciente prohibicionismo había creado un mercado clandestino, acá se producía opio de buena calidad que hacía innecesario traerlo desde China. Poco menos de 1,000 kilómetros<sup>27</sup> y una frontera extensa y poco vigilada separaba a consumidores de productores. A nadie debe sorprender entonces que los primeros contrabandistas de opio, hoy referidos genéricamente como narcotraficantes, llevaran nombres como Patricio Hong, Luis Siam o Felipe Wong<sup>28</sup>.

En paralelo a las medidas adoptadas en algunas ciudades de EEUU en contra de los fumadores de opio chinos, y a lo que sucedía en el noroeste de México, en Asia se empezó a articular un movimiento de carácter internacional en contra de esta misma sustancia, a partir de la cesión de Filipinas a favor de EEUU por parte de España, al término de la guerra que libraron en 1898<sup>29</sup>. Paradójicamente, el primer resultado de ese movimiento es una ley, de carácter federal, aprobada por el Congreso norteamericano relativa a sustancias psicotrópicas o estupefacientes en 1905, y cuyo objetivo fue erradicar el comercio de opio ¡en Filipinas! Es interesante visitar la

---

<sup>27</sup> Las distancias entre Culiacán, Sinaloa y las ciudades fronterizas más importantes de la región son: 979 kms a Nogales, Sonora; 1,397 kms a Mexicali, Baja California; y, 1,572 a Tijuana, Baja California. Consulta vía Google Earth, fecha: 16 de agosto de 2014.

<sup>28</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>29</sup> También pasaron a control norteamericano Cuba, Puerto Rico y Guam.

crónica de eventos que narra Dale Gieringer<sup>30</sup> para entender el contexto en el que se gesta ese primer ordenamiento jurídico y los que siguieron.

Cuando EEUU toma control del país asiático en el amanecer del siglo XX, se topa con la existencia de un robusto y organizado mercado legal de producción, comercialización y consumo de opio, controlado por empresarios locales con licencias otorgadas por el anterior Gobierno español y que pagaban una importante cantidad de impuestos. El recién nombrado gobernador en aquel remoto lugar, William Howard Taft, atendiendo las recomendaciones de sus funcionarios fiscales y aduanales, y reconociendo la importancia relativa de ese mercado para una hacienda pública que no tenía muchas fuentes de ingreso, se pronuncia por continuar con la recaudación de impuestos producto de estas actividades. Sin embargo, en 1903, a tan sólo dos semanas de que se aprobara dicho paquete fiscal, el cabildero en favor del prohibicionismo y presidente del Consejo Internacional de Reformas, el señor Wilbur Crafts, atendiendo el llamado que le hacen desde Filipinas un pequeño pero muy motivado grupo de misioneros evangélicos<sup>31</sup>, logra frenarlo en seco. En un breve período de tiempo y a través de miles de telegramas, Crafts logra movilizar al círculo rojo en Washington y presionar al presidente Theodore Roosevelt, quien sorprendido por el repentino brote de indignación, ordena el retiro de la iniciativa y crea una comisión integrada por tres personas para investigar la situación. El miembro más importante de dicho comité fue el Obispo Episcopal de Manila, Charles Brent, quien utiliza este espacio para alimentar un naciente movimiento ideológico y moralista en contra del opio. En 1904, el comité emite su reporte, recomendando la adopción de medidas prohibicionistas progresivas en un lapso de 3 años. Sin embargo, el tren había partido, no había más que esperar y como ya referimos, el 3 de marzo de 1905

---

<sup>30</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs, Centennial of the 1<sup>st</sup> Congressional Anti-Durg Law, Prohibiting Opium in the Philippines – Mar 3<sup>rd</sup> 1905-2005”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA. [dpfca@igc.org](mailto:dpfca@igc.org) No se trata de una traducción, sino de la interpretación que hace el autor respecto de eventos referidos por Gieringer.

<sup>31</sup> “Protestant Missionaries: Creators of the International war on drugs”, Mandel, Jerry. En “Drugs and Society: US Public Policy”, Fish, Jefferson M., Rowman and Littlefield, 2006.

se aprueba la norma que faculta y mandata a las autoridades norteamericanas en Filipinas para adoptar estrictas medidas de control a la importación, producción y consumo de opio para fines medicinales y prohibición de cualquier otro tipo de uso.

Gieringer también refiere que, tan sólo un año después de la aprobación de la primera ley anti-drogas por parte del congreso norteamericano, en junio de 1906, el obispo Brent pidió formalmente al presidente Roosevelt convocar a una convención de carácter internacional en apoyo al Gobierno de China que llevaba años luchando en contra del opio.

Aunque parecía precipitado y fuera de lugar, el contexto era propicio para la diplomacia, para que los EEUU desplazara regionalmente a las potencias europeas, particularmente a Gran Bretaña, pues el Gobierno chino llevaba décadas combatiendo los daños provocados por la adicción al opio que se había extendido alarmantemente, por un lado, y el poderío comercial y militar de la potencia británica que se negaba a dejar de proveerlo, por otro. En efecto, hacía ya un siglo desde que, en 1810, la poderosa Dinastía Qing<sup>32</sup> había emitido un decreto que prohibía el consumo de opio y sentenciaba a muerte a quienes comerciaban con él. Sin embargo el decreto había fracasado y el culpable era Gran Bretaña, quien a través de la “East India Company” había seguido comercializando en suelo chino, legal e ilegalmente, toneladas de opio producido en la India<sup>33</sup>. Dramáticamente, los esfuerzos de la Dinastía Qing por frenar el contrabando de opio habían topado con los cañonazos de la fuerza naval militar al servicio de la Reina Victoria. De hecho, las actividades de contrabando ilegal de opio por parte de los ingleses en territorio chino dieron como resultado dos guerras, las

---

<sup>32</sup> La Dinastía Qing gobernó China desde el año 221 a. C. hasta 1911. El decreto definía al opio como veneno y advertía sobre su impacto negativo en las buenas costumbres y moral del pueblo chino. Es sencillo identificar el discurso enarbolado por los emperadores chinos con aquel que definimos como “paternalista”. De hecho, la cosmovisión de aquel pueblo de raíces milenarias, como sucedió en muchas civilizaciones antiguas, ubicaba a los emperadores como hijos del cielo y “padres” de pueblo. “A Documentary Chronicle of Sino-Western Relations”, Fu, Lo-Shu, Tucson Association for Asian Studies, University of Arizona Press, 1996.

<sup>33</sup> Ioan Grillo se refiere a la East India Company como el primer cártel de la droga en la historia reciente de la humanidad. “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

comúnmente conocidas Guerras del Opio. El poderío naval militar de los ingleses logró que en 1860 el Gobierno chino les cediera la ciudad de Hong Kong y el derecho a traficar legalmente opio proveniente de la India<sup>34</sup>.

Así pues, siguiendo la narración de Gieringer, Brent y Roosevelt entendieron el momento y aprovecharon la oportunidad geoestratégica de estrechar lazos con China y desplazar a Europa, en particular al Reino Unido. En acuerdo con el Gobierno de aquel país, el Gobierno norteamericano convocó a la celebración de una conferencia internacional en apoyo al esfuerzo emprendido por China en contra del opio, misma que se llevó a cabo en febrero de 1909 en la ciudad de Shanghai con la presencia de representantes de 13 países. Si bien los resultados de la Conferencia de Shanghai contra el opio carecieron de fuerza legal, se logró generar un amplio consenso entre las principales potencias del mundo sobre la conveniencia de controlar el comercio internacional de las drogas<sup>35</sup>, un acierto diplomático para EEUU. La comisión nombrada por el presidente Roosevelt para representar a los EEUU en dicha conferencia internacional estuvo integrada por el multicitado obispo Charles Brent, el Dr. Charles Tenney, ex misionero y activo militante en contra del consumo del opio, así como por el Dr. Hamilton Wright, quien un año antes había sido nombrado en el cargo de *US Opium Commissioner*, nativo del estado de Ohio, de profundas creencias

---

<sup>34</sup> Una aproximación literaria a lo que fue el entorno social, cultural, económico y político en la India, sobre el cual Gran Bretaña desarrolló el mercado del opio durante la segunda mitad del siglo XIX, la constituye la obra de George Orwell, "Burmese Days". Los cinco años que pasó en la "Indian Imperial Police" en Burma, aunados a las historias que su padre le transmitió cuando trabajó como funcionario del "Opium Department" del Gobierno de la India, le permitieron a Eric Blair, nombre formal de Orwell, describir las condiciones sobre las cuales operó un monopolio gubernamental, al margen de los "valores morales victorianos" de la época. "Burmese Days", Orwell, George. Penguin Group, London, England, 2001.

<sup>35</sup> Rafael Pardo, en su texto "Introducción: Hacia un nuevo pensamiento sobre las drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos cambios", publicado por Libros del Zorzal, 2010, nos dice en referencia a la Conferencia de Shanghai contra el opio: "...asentó la base para reducir el tráfico y consumo de opio y fue el primer paso en la construcción de un conjunto de normas encaminadas a controlar el fenómeno de las drogas".

puritanas, evidentes ambiciones políticas y, para muchos, padre del prohibicionismo en materia de drogas<sup>36</sup>.

Unas cuantas semanas después de la Conferencia de Shangai, se aprobó en suelo norteamericano la segunda legislación federal en materia de drogas, primera de aplicación general. Nos referimos al *Opium Exclusion Act* que entró en vigor el 1 de abril de 1909<sup>37</sup>. Sin ambigüedades, esta legislación define el opio como sustancia ilegal, prohíbe su importación para ser fumado y faculta al gobierno federal para erradicarla. Gieringer sostiene que se trató de un “gesto de buena fe” y una “demostración de cooperación” por parte de EEUU respecto del consenso generado en Shangai. Para el autor, el principal destinatario de este gesto legislativo fue China, en el marco de los esfuerzos diplomáticos y geoestratégicos ya referidos. También opina Gieringer, que es esta la norma que inicia la “verdadera” carrera prohibicionista en EEUU y, por consiguiente, en el mundo entero<sup>38</sup>, y que es a partir de su promulgación que inicia la era de los decomisos, los operativos encubiertos, las capturas, juicios y encarcelamientos; la era de la criminalización de toda actividad relacionada con la producción, tráfico y consumo de aquellas drogas definidas como ilegales.

El momento no podía ser mejor para los promotores de una auténtica revolución basada en principios morales. Algunos estados como California se subieron al tren y legislaron para prohibir la venta no medicinal de opio y cocaína. Y no pararon ahí, es ya en estos años cuando aparecen rasgos y vicios que caracterizan, aún en nuestros días, la lucha por limpiar las calles de estas sustancias. Saltan al escenario los policías

---

<sup>36</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs, Centennial of the 1<sup>st</sup> Congressional Anti-Durg Law, Prohibiting Opium in the Philippines – Mar 3<sup>rd</sup> 1905-2005”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA.

[dpfca@igc.org](mailto:dpfca@igc.org) No se trata de una traducción, sino de la interpretación que hace el autor respecto de algunos eventos referidos por Gieringer.

<sup>37</sup> “The American Disease: Origins of narcotic control”, Musto, David F., NY: Oxford University Press, 3rd edition, 1999.

<sup>38</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs, Centennial of the 1<sup>st</sup> Congressional Anti-Durg Law, Prohibiting Opium in the Philippines – Mar 3<sup>rd</sup> 1905-2005”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA.

[dpfca@igc.org](mailto:dpfca@igc.org) : y, “Marking 100 Years of Failed Drug Prohibition. The Opium Exclusion Act of 1909”, Gieringer, Dale. Counter Punch: America’s Best Political Newsletter. 6-8 de febrero de 2009.

encubiertos y los soplones, las redadas en salones para fumar en *Chinatown* en San Francisco; inicia el espectáculo mediático de los detenidos y la criminalización de los consumidores; y, destacadamente, brota como pus la corrupción al interior de los cuerpos policíacos y judiciales e inicia la era del lavado de dinero<sup>39</sup>.

En la cúspide de esta primera gran ola de medidas prohibicionistas, en 1911, bajo el liderazgo del ya referido Dr. Hamilton Wright, y con la participación de los actores norteamericanos en la Conferencia de Shangai, el obispo Brent y Henry Finger, el Departamento de Estado del Gobierno de los EEUU promueve la celebración de la Primer Convención Internacional del Opio<sup>40</sup>. El 23 de enero de 1912 once países firman en La Haya, Holanda, el primer tratado internacional en materia de drogas que, pese a los esfuerzos de Wright y Finger por incluir la cannabis, los Estados firmantes acuerdan imponer restricciones sólo al opio y cocaína<sup>41</sup>. Sin embargo, el efectivo e incansable trabajo de Wright en coordinación con el ya referido grupo de cruzados anti-drogas, hizo posible que durante esos años algunas entidades de la Unión Americana la proscribieran, en adición al opio y la cocaína: Massachusetts en 1911, California en 1913 y Nueva York en 1914<sup>42</sup>, por ejemplo.

Es importante mencionar que Alemania evitó ratificar el tratado, como refiere el Dr. Francisco Thoumi<sup>43</sup>, para proteger a su ya entonces poderosa industria farmacéutica. Lo mismo sucedió con Turquía y Persia, quienes vieron en el tratado una amenaza a sus extensos sembradíos de amapola. De hecho, la convención fue instrumentada en

---

<sup>39</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs, Centennial of the 1<sup>st</sup> Congressional Anti-Durg Law, Prohibiting Opium in the Philippines – Mar 3<sup>rd</sup> 1905-2005”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA. [dpfca@igc.org](mailto:dpfca@igc.org)

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Los países firmantes fueron: Alemania, China, Francia, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Rusia, Siam el Reino Unido y sus territorios (incluyendo a la India). Disponible en web: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-1912-hague-international-opium-convention.html>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>42</sup> “The Origins of Cannabis Prohibition in California”, Gieringer, Dale. Disponible en web: <http://www.canorml.org/background/caloriginsmjproh.pdf>. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2014.

<sup>43</sup> “La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país”, Thoumi, Francisco. Colombia Internacional, revista no. 79, septiembre-diciembre 2013.

1915 solamente por EEUU, Holanda, China, Honduras y Noruega. No fue sino hasta 1919, que EEUU e Inglaterra lograron que la mayoría de los países firmantes la ratificaran, condición necesaria para su entrar en vigor a nivel global. ¿Cómo lo lograron? Pues incorporando la Convención de la Haya al Tratado de Paz de Versalles, acto que puso fin a la Primera Guerra Mundial. Incluso China puso como condición para firmar en Versalles, la ratificación por parte de Alemania y Austria de la Convención de 1912.

Regresando a suelo norteamericano y como muestra de lo que estaba por venir, siendo presidente de los EEUU William Taft, en 1913 se aprueba el Webb-Kenyon Act que faculta a gobiernos estatales a imponer restricciones a la producción, comercio y consumo del alcohol<sup>44</sup>. Así, durante la segunda década del siglo XX en EEUU se hablaba de estados “secos” y estados “mojados”, según sus disposiciones al respecto. Una verdadera cruzada moralizante en contra de las drogas estaba en curso. La edificación de un discurso político, de un marco lingüístico preformativo, también.

Para comprender mejor el tipo y tono del discurso que en ese entonces enarbolaba Wright para convencer sobre los peligros que enfrentaba la sociedad norteamericana, más próximo a aquellos que se escuchan en voz de representantes de alguna iglesia que de un funcionario público, basta citar lo que le dijo al New York Times en 1911<sup>45</sup>. El título de la entrevista decía:

*“EL TIO SAM ES EL PEOR AMIGO DE LA DROGA EN EL MUNDO”:*

*El hábito tiene a la Nación atrapada en su puño de manera asombrosa. Nuestras prisiones y hospitales están llenos de víctimas de él, ha robado a diez mil empresarios su sentido moral y los ha transformado en bestias que rezan por sus*

---

<sup>44</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>45</sup> “Uncle Sam is the Worst Drug Friend in the World”, Marshall, Edward. New York Times, March 12, 1911. La traducción es del autor.

*semejantes, se ha convertido en una de las causas más fértiles de tristeza y pecado en los Estados Unidos...*

*Los hábitos del opio y la morfina se han convertido en una condena nacional, y de alguna manera deben ser vigilados, si deseamos mantener nuestra preminente posición entre las naciones del mundo y un elevado nivel de inteligencia y moral entre nosotros.*

Este discurso, que como ya dijimos se enarbolaba desde el gobierno (y las iglesias), generó condiciones para la publicación de decenas de artículos infames, cargados de prejuicios raciales y xenófobos, como el que apareció el 8 de febrero de 1914, también en el *New York Times*, bajo el título: *Consumidores Negros de Cocaína, Nueva Amenaza Sureña*<sup>46</sup>. Edward Huntington Williams narra una historia cargada de excesos y ficción, en la que un policía blanco en Carolina del Norte se enfrenta a un “negro” que, bajo la influencia de la cocaína, se comporta como un auténtico súper-hombre resistiendo sin inmutarse “balazos en el corazón”.

El artículo publicado en *The Daily Picayune*, el 24 de febrero de 1912, en Nueva Orleans, Louisiana, muestra el grado de desinformación prevaleciente entonces y la manera en que empezaba a instrumentarse el modelo prohibicionista en suelo norteamericano:

*El sargento John M. Dunn y el agente Jackson, con dos patrulleros más, irrumpieron en un antro de opio en la calle Gravier, No. 1325, y encontraron a Dude Calvin y a Ida Fisher fumando en el lugar. Ambos fueron arrestados y acusados de poseer drogas venenosas*<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> “Negro Cocaine ‘Fiends’ New Southern Menace”, Williams, Edward Huntington, *New York Times*, February 8, 1914. La traducción es del autor.

<sup>47</sup> La traducción es del autor.



En este contexto, el 63<sup>vo</sup> Congreso norteamericano no tardó en responder a la presión del cabildeo emprendido por el grupo encabezado por Wright, ni a los compromisos suscritos en La Haya. El 17 de diciembre de 1914, el entonces Presidente Woodrow Wilson firmó el conocido *Harrison Narcotics Tax Act*<sup>48</sup>. Además de incorporar a la cocaína como sustancia regulada, esta segunda pieza legislativa en la historia del prohibicionismo se caracteriza por ser de naturaleza fiscal; era la Secretaría del Tesoro la instancia responsable de su aplicación<sup>49</sup>. En la opinión de Francisco Thoumi, dudas relacionadas con las facultades constitucionales del Congreso para legislar a nivel federal en materia de salud, obligaron a buscar en la legislación fiscal las herramientas para restringir el tráfico no medicinal del opio y la cocaína<sup>50</sup>. Es importante mencionar que, como sucedió en La Haya, la cannabis queda fuera del ámbito normativo de este segundo tabique del muro prohibicionista.

Para algunos autores es el *Harrison Act* de 1914 la piedra fundacional del prohibicionismo<sup>51 52</sup>, para otros es el *Opium Exclusion Act* de 1909<sup>53</sup> y otros más

---

<sup>48</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>49</sup> “Harrison Narcotics Tax Act” 1914, disponible en web: [www.druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm](http://www.druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm). Fecha de consulta: 12 de agosto de 2014. Firmado el 17 de diciembre de 1914, lleva como título oficial: “An Act to Provide for the Registration of, with Collectors of Internal Revenue and to Impose a Special Tax upon all Person who Produce, Import, Manufacture, Compound, Deal in, Dispense, Sell, Distribute, or Give Away Opium or Coca Leaves, their Salts, Derivatives or Preparations, and for other Purposes”.

<sup>50</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013. A finales del 2012, sostiene Thoumi, con motivo de las votaciones en varios estados de la Unión Americana para despenalizar usos de algunas drogas, incluso “recreativos”, el debate sobre facultades legislativas en la materia, revivió.

<sup>51</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011. Pág. 28, “...en 1914... el Congreso de EU aprobó al papá de las leyes americanas en materia de drogas: el *Harrison Narcotics Act*”. La traducción es del autor.

<sup>52</sup> “Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework”, King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014. “...la primera y más importante ley anti-drogas, el *Harrison Narcotics Act* de 1914...”.

<sup>53</sup> “Marking 100 Years of Failed Drug Prohibition. The Opium Exclusion Act of 1909”, Gieringer, Dale. Counter Punch: America’s Best Political Newsletter. 6-8 de febrero de 2009. “Esta semana marca el centenario de un desafortunado suceso en la historia de EU, la primer ley prohibicionista en material de drogas”. La traducción es del autor.

consideran que la norma aprobada en 1905, respecto del mercado del opio en Filipinas, fue la que sentó las bases<sup>54</sup>.

En el terreno multilateral, Rafael Pardo sostiene que la Convención de La Haya de 1912, influenciada por el consenso alcanzado en Shangai en 1909, es la que marca el inicio de una gesta legislativa internacional<sup>55</sup> que en un siglo logró incorporar a casi todo el planeta<sup>56</sup>.

Al margen de donde se trace la línea de arranque, lo que se puede concluir es que durante los primeros tres lustros del siglo XX se sentaron las bases jurídicas para levantar un edificio normativo sin referente histórico. También, siguiendo a Gieringer<sup>57</sup>, Courtwright<sup>58</sup>, Mandel<sup>59</sup> y Thoumi<sup>60</sup>, que lo legislado en esos años no fue producto de una amplia deliberación pública, sino del poder de influencia de un pequeño pero bien articulado grupo de misioneros, cabilderos, burócratas y empresarios; de una élite que supo imponer un discurso político basado en principios

---

<sup>54</sup> “Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework”, King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014. “Esta política estableció un poderoso precedente y tuvo implicaciones en el largo plazo”.

<sup>55</sup> “Introducción: Hacia un nuevo pensamiento sobre las drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos cambios”, en “Drogas y Prohibición”, Pardo, Rafael, compilador Tokatlian, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010. “Conferencia de Shangai contra el Opio: ...asentó la base...y fue el primer paso en la construcción de un conjunto de normas encaminadas a controlar el fenómeno de las drogas...”, y “...se suscribió el primer tratado internacional sobre drogas, la Convención Internacional del Opio en La Haya, Holanda.”

<sup>56</sup> 188 de 195 países reconocidos internacionalmente han suscrito la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Disponible en web: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-19&chapter=6&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en). Fecha de consulta: 12 de agosto de 2014.

<sup>57</sup> “Americas Hundred Years War on Drugs, Centennial of the 1<sup>st</sup> Congressional Anti-Durg Law, Prohibiting Opium in the Philippines – Mar 3<sup>rd</sup> 1905-2005”, Gieringer, Dale. 2 de marzo de 2005. Oakland, CA. [dpfca@igc.org](mailto:dpfca@igc.org).

<sup>58</sup> “Dark Paradise: Opiate Addiction in America Before 1940”, Courtwright, David. Harvard University, 1982.

<sup>59</sup> “Protestant Missionaries: Creators of the International war on drugs”, Mandel, Jerry. En “Drugs and Society: US Public Policy”, Fish, Jefferson M., Rowman and Littlefield, 2006.

<sup>60</sup> “La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del Gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país”, Thoumi, Francisco. Colombia Internacional, revista no. 79, septiembre-diciembre 2013.

morales y dogmas, y traducirlo en una política pública que, a la postre, habría de generar un amplio consenso internacional.

Bien lo dice Foucault:

*...las leyes... no nacen de la naturaleza, junto a los manantiales que frecuentan los primeros pastores; la ley nace de las batallas reales, de las victorias, las masacres, las conquistas que tienen su fecha y sus héroes de horror...<sup>61</sup>.*

Pierre Bordieu es aún más claro y contundente:

*...el verdadero legislador no es el redactor de la ley sino que lo es el conjunto de agentes que, determinados por los intereses y las constricciones específicas asociadas a su posición en los diferentes campos (el campo jurídico, pero también el campo religioso, el campo político, etc.), elaboran las aspiraciones o las reivindicaciones privadas y oficiosas, las hacen acceder al estado de 'problemas sociales', organizan sus manifestaciones públicas (artículos de prensa, obras, plataforma de las asociaciones y de los partidos, etc.) y las presiones (protestas, peticiones, marchas, etc.) destinadas a hacerlas avanzar<sup>62</sup>.*

Es importante asentar que en democracias representativas, como es el caso de la norteamericana, de la mexicana y de muchas otras en el planeta, toda persona tiene derecho a promover sus intereses, ideas o visiones, y la forma de hacerlo es a través de quienes son electos para cumplir esa función en lo específico; de quienes encarnan la representación popular.

No se pretende aquí criticar el método o la forma, mucho menos sugerir desapegos a principios democráticos. Reconocer que las minorías tienen el mismo derecho que las mayorías a promover sus intereses es principio fundamental en un sistema

---

<sup>61</sup> “Defender la Sociedad”, Foucault, Michel. Fondo de Cultura Económica.

<sup>62</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bordieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores. Colombia, 2000.

democrático. También lo es que si cuentan con representantes capaces de generar o negociar consensos, que sucede con frecuencia, el resultado es tan válido como cualquier otro. Criticable en todo caso pudiera ser el método, democrático o no, bajo el cual se adquiere, ejerce y reconoce esa representación popular, pero ese es otro asunto.

Dicho de otro modo, se puede coincidir o no con lo legislado. Se pueden analizar, señalar y detectar prejuicios, motivaciones, efectos y resultados respecto de leyes y normas, pero no se pueden descalificar por haber sido promovidas por grupos de interés minoritarios. Los sistemas representativos, para bien, garantizan el derecho de toda persona a ser eso, representada. Desconocer lo anterior, sugerir que democracia sólo existe cuando las mayorías se expresan, nos llevaría a una trampa comúnmente referida como “tiranía de las mayorías”, en donde ser minoría equivale a ser inexistente, a no ser.

Lo anterior tampoco significa desdeñar el valor de las opiniones o posiciones mayoritarias, o de instrumentos diseñados para tomar el sentir de ellas, como el referéndum o el plebiscito. La clave está en saber utilizar unos instrumentos y otros. La democracia directa y la democracia representativa son complementarias, no antagónicas.

Así pues, afirmar que el inicio del proceso legislativo de corte prohibicionista fue obra de un pequeño grupo de personas no pretende descalificar, sino describir. Hacerlo sería tanto como eliminar *a priori* uno de los objetivos de este trabajo: identificar alternativas al modelo prohibicionista. En efecto, en el 2013 la opinión en México y en gran parte del mundo, de quienes se manifiestan en contra de modificar el esquema

prohibicionista vigente, hace mayoría<sup>63</sup>. Esto no necesariamente significa que habrá que esperar a que se construya una mayoría para intentar modificar el esquema.

Particularmente relevante para lo que vamos a sugerir hacia el final de este trabajo es reconocer que tomó mucho tiempo construir y levantar el sistema normativo que hoy regula el mercado de las drogas. Es deseable pensar, en consecuencia, que el desarrollo de un sistema sensiblemente diferente requerirá de condiciones apropiadas, esfuerzos graduales, sistemáticos, articulados y sostenidos, y sobre todo, de tiempo.

---

<sup>63</sup> Según encuesta levantada por Gabinete de Comunicación Estratégica el jueves 1 de agosto de 2013, publicada en Milenio Diario el 3 de agosto, el 50% de la población a nivel nacional está en contra de la legalización de la marihuana y sólo el 14% está a favor.

## b. 1914-1933: La ola alcanza al alcohol

Los primeros años que siguieron a la aprobación del *Harrison Act* pueden referirse como frustrantes para los prohibicionistas. Mucho del esfuerzo emprendido para registrar, controlar y gravar el mercado del opio y de la coca, terminó en juicios iniciados por doctores y farmacéuticos inconformes con las interpretaciones y juicios que los agentes federales hacían respecto de cuándo era justificado prescribir opio o coca, sobre todo tratándose de personas con adicción a estas sustancias<sup>64</sup>, y en los que se cuestionaba la constitucionalidad del propio instrumento legal a la luz la Décima Enmienda a la Constitución del los EEUU<sup>65</sup>, que reserva al ámbito estatal todo aquello que no esté expresamente otorgado constitucionalmente al ámbito federal. La pregunta que empezó a ser común en estos juicios era: ¿hasta dónde llega el libre ejercicio de la profesión sanitaria y hasta dónde el gobierno federal puede intervenir?

El punto de quiebre vino en 1919 cuando la Suprema Corte de Justicia de EEUU resolvió, en un mismo día, los casos EEUU vs. Doremus y EEUU vs. Webb<sup>66</sup>. En el primer caso, se confirmaron las facultades de las autoridades federales para controlar, desde una perspectiva fiscal, la manera en que se comercializaban el opio y la coca<sup>67</sup>, y en el segundo, se estableció que la legítima práctica de la medicina no incluye el

---

<sup>64</sup> “Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework”, King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014.

<sup>65</sup> “The Marijuana Conviction”, Bonnie, Richard J., y Whitebread, Charles H. University Press of Virginia, Charlottesville, EEUU, 1974.

<sup>66</sup> “Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework”, King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014.

<sup>67</sup> “United States v. Doremus”, 249 U.S. 86, 93, 94, 1919. Disponible en web: <http://www.invispress.com/law/conlaw/doremus.html>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014.

suministro de drogas a personas con cuadros de dependencia a ellas, simplemente para mantener la adicción y no para curarla<sup>68</sup>.

Mientras estas batallas legales se escenificaban en Washington, los prohibicionistas libraban otras en las fronteras para controlar el ingreso de opio y coca al país. Empleados federales adscritos a las aduanas, consulados y embajadas, reportando directamente al Departamento del Tesoro, eran los rostros visibles del esfuerzo.

Luis Astorga ha documentado episodios que dan cuenta del actuar de estos primeros agentes anti-narcóticos por detener el flujo de drogas, esencialmente opio y heroína, que cruzaba la frontera México-Americana, y de enjuiciar a quienes participaban de un negocio que ya entonces resultaba muy redituable. Los trabajos de investigación y consulta directa de Astorga a documentos originales depositados en los archivos históricos del Gobierno de EEUU, nos permiten incluso conocer casos de participación y complicidad de autoridades, a ambos lados de la frontera, en el negocio del narcotráfico<sup>69</sup>. Es fascinante, por ejemplo, la historia del entonces gobernador de Baja California, el coronel Esteban Cantú, quien siendo adicto él mismo a la morfina, formaba parte activa de una red de contrabando de opio conformada por mexicanos de origen chino que operaban a lo largo de la frontera abasteciendo mercados como el de Los Ángeles y San Francisco. Sin embargo, la Primera Guerra Mundial, por un lado, y la Revolución Mexicana, por el otro, impedían que el contrabando ilegal de drogas ocupara el lugar y la preponderancia que los prohibicionistas querían<sup>70</sup>. Los esfuerzos por procesar y encarcelar personas vinculadas con el narcotráfico topaban con la indiferencia de gobiernos que tenían otros problemas que atender.

Pese a lo anterior y en paralelo al esfuerzo que los prohibicionistas realizaban desde el Gobierno, el activismo de las iglesias protestantes –como la metodista y la

---

<sup>68</sup> “United States v. Webb, 249 U.S. 96, 1919. Disponible en web:

<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/249/96/case.html>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014.

<sup>69</sup> “Drogas sin Fronteras: Los expedientes de una guerra permanente”, Astorga, Luis. Grijalbo, México, 2003.

<sup>70</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

evangélica- continuó a través de movimientos organizados como la *Woman's Christian Temperance Union* (1874), el *Prohibition Party* (1869) y la *Anti-Saloon League* (1893), poniendo ahora especial énfasis en la necesidad de prohibir el alcohol.<sup>71</sup> Las principales razones que esgrimieron estaban relacionadas con la corrupción moral que se practicaba en los bares –entonces llamados *saloons*–, con el efecto nocivo que sobre las buenas costumbres “americanas” provocaba la tolerancia cultural hacia el consumo del alcohol practicada por inmigrantes europeos y con la violencia doméstica que el consumo generaba, en perjuicio de mujeres y niños.

Es así que el 16 de enero de 1919 se aprueba la Enmienda Dieciocho a la Constitución de EEUU, prohibiendo la manufactura, venta y consumo de licor, así como su importación o exportación, y el 28 de octubre de ese mismo año el *Volstead Act*, para reforzar la medida y otorgar facultades expresas a gobiernos locales para erradicar el alcohol de suelo norteamericano<sup>72</sup>. Sólo 36 de los 48 estados que entonces conformaban la federación ratificaron la enmienda y aún menos se involucraron en la aplicación de la medida, recayendo en el ámbito federal la lucha por acabar con las bebidas embriagantes<sup>73</sup>. Por ello, y si bien el consumo del alcohol disminuyó en términos generales durante los trece años que duró su prohibición, también es cierto que en algunas ciudades el consumo se disparó durante ese período. Ciudades como Chicago, Nueva York o Atlantic City, entre otras, hicieron del consumo clandestino del

---

<sup>71</sup> “Ley Seca o Era de la Prohibición”, Collado, Adriana. Disponible en web: <http://historiausa.about.com/od/GranDepyIIGM/fl/La-Ley-Seca-o-Era-de-la-Prohibicioacuten.htm>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014.

<sup>72</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>73</sup> “Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework”, King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014.



alcohol una industria tolerada, para enojo de los funcionarios federales comprometidos con su erradicación<sup>74</sup>.

Es imposible referirse a esos años sin señalar las externalidades o efectos colaterales generados por la Enmienda Dieciocho. El contrabando, la corrupción, la violencia y el crimen organizado son rasgos que caracterizan aquel período de tiempo en EEUU. Al Capone es uno de los criminales más enigmáticos de aquellos años y de la historia de la humanidad. La literatura y filmografía que borda sobre su vida y la de la Mafia en esos años lo corrobora. Su habilidad para comprar jueces, fiscales, funcionarios aduanales, periodistas y policías, entre otros, así como su rudeza para lidiar con la competencia, le permitió construir un emporio que basado en Chicago, controlaba el alcohol desde Canadá hasta Florida<sup>75</sup>. Su detención y encarcelamiento por delitos fiscales, ante la incapacidad de fincarle responsabilidades por tráfico ilegal de alcohol, o penales por las atrocidades cometidas, podría considerarse la muestra más palpable de lo inoperante que resultaba la Enmienda Dieciocho y el *Volstead Act*.

Como narra Ioan Grillo<sup>76</sup>, la prohibición del alcohol en EEUU impulsó el crecimiento de bares, cantinas y prostíbulos en las ciudades fronterizas de México. Miles de norteamericanos sedientos cruzaban todos los días la frontera para beber tequila o whisky. Y así como Capone abría rutas en el norte del país y protegía su alcohol ilegal a balazos, “empresarios” mexicanos entraron al negocio del contrabando de alcohol y también utilizaron las armas para abastecer a las ciudades del sur de EEUU. El artículo publicado en 1924 en *El Paso Times* da cuenta de cómo agentes aduanales, después de enfrentarse a balazos en El Paso contra una banda de contrabandistas mexicanos, lograron decomisar 3 costales de botellas de tequila y 63 galones de whisky<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> “Prohibición: Antes del tabaco fue el alcohol”, Reyes, Luis. Tiempo, 6 de marzo de 2006. Disponible en web: <http://www.tiempodehoy.com/cultura/historia/prohibicion-antes-del-tabaco-fue-el-alcohol>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2014.

<sup>75</sup> “Capone: The Life and World of Al Capone”, Kobler, John. Da Capo Press, 2003.

<sup>76</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>77</sup> “Customs Agents in Gun Battle with Runners”, *El Paso Times*, 16 de junio de 1924.

El colapso de la economía norteamericana, que inicia en octubre de 1929 con el desplome de *Wall Street*, genera condiciones para cuestionar la pertinencia de una lucha que estaba costando mucho dinero y generando demasiada violencia; que había corrompido a autoridades de todos los niveles y que se probaba ineficaz, pues quien así lo deseaba podía conseguir alcohol con cierta facilidad<sup>78</sup>.

Es así que una mujer militante del Partido Republicano, Pauline Sabin, en contra de su propio partido, propone acabar con la prohibición<sup>79</sup>. Denunciando la hipocresía reinante en las élites de entonces –de día y en misa alababan la prohibición para, en la noche, brindar por ella–, Sabin convenció al Partido Demócrata de apoyar su propuesta. Para ella, fundadora de “Organización de Mujeres para la Reforma de la Prohibición Nacional”<sup>80</sup>, lo que estaba en juego, si se mantenía la hipocresía sobre el tema, era la vigencia del estado de Derecho. ¿Qué caso tiene mantener una norma que no se quiere cumplir, que nadie toma en serio?, preguntaba airadamente a sus compañeros legisladores. La posibilidad de gravar con impuestos al mercado del alcohol se presentaba como una oportunidad para una hacienda pública muy debilitada por la crisis económica. Además, los efectos corruptores del dinero proveniente del mercado negro del alcohol, así como la violencia que caracterizaba la lucha por su control, hacían insostenible el *status quo*. Así se pronunció en 1932 el influyente empresario John D. Rockefeller Jr.<sup>81</sup>:

*Cuando llegó la Prohibición, yo esperaba que fuera ampliamente apoyada por la opinión pública y que el día en que se reconocieran los efectos diabólicos del alcohol llegaría pronto. Poco a poco y a regañadientes he llegado a la conclusión de que este no ha sido el resultado. Al contrario, el consumo de alcohol se ha*

---

<sup>78</sup> “The Economics of Prohibition”, Mark Thornton. University of Utah Press, Salt Lake City, 1991.

<sup>79</sup> “Sabin, Pauline Morton”, Marilyn Elizabeth Perry; American National Biography Online Feb. 2000.

Disponibile en web: <http://www.anb.org/articles/06/06-00142.html>. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014.

<sup>80</sup> Traducción del autor. En inglés: “Woman’s Organization for National Prohibition Reform” (WONPR).

<sup>81</sup> “Great Fortune: The Epic of Rockefeller Center”, Letter on Prohibition, Okrent, Daniel. Viking Press, New York, 2003.

*incrementado en términos generales; el 'speakeasy'<sup>82</sup> ha remplazado al 'saloon'; un vasto ejército de transgresores de la ley ha aparecido; muchos de nuestros mejores ciudadanos han abiertamente ignorado la Prohibición; el respeto por la ley ha disminuido notablemente; y el crimen ha crecido a niveles nunca antes vistos.*

Políticos liberales como De la Guardia y Roosevelt se muestran sensibles a estos y otros argumentos, abrazan la iniciativa de Sabin y logran que el 5 de diciembre de 1933 se apruebe la Enmienda Veintiuno a la Constitución de EEUU<sup>83</sup>, poniendo punto final al fallido experimento.

Lo sucedido en torno al alcohol acaparó los reflectores en EEUU durante la década de los veinte, sin embargo, en el terreno de las “otras drogas” sucedieron cosas no menos importantes. En 1922, por ejemplo, se aprobó el *Narcotics Drugs Import and Export Act* para controlar el comercio internacional de opiáceos y surtir a países con carencias de estos para fines medicinales<sup>84</sup>. Se trata del primer instrumento que, reconociendo la importancia del opio para el tratamiento de enfermedades y padecimientos varios, pretende equilibrar oferta y demanda globalmente. Aunque no resulte evidente, es posible identificar a la industria farmacéutica detrás de este nuevo instrumento normativo que, a partir de entonces y combinado con el desarrollo del derecho a la propiedad intelectual (patentes), ha resultado en inmejorable mecanismo para controlar precios y maximizar utilidades.

En ese mismo 1922 se creó la *Federal Narcotics Control Board of Prohibition*, dependiente del Departamento del Tesoro de EEUU, para regular y emitir

---

<sup>82</sup> Un “speakeasy” era un establecimiento que vendía alcohol clandestinamente en la época de la Prohibición en EEUU. El término era utilizado por los meseros para pedir a sus clientes que mantuvieran la voz baja y así, no ser detectados por la policía. “The City in Slang: New York Life and Popular Speech”, Allen, Irving. Oxford University Press, U.S.A., 1995.

<sup>83</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>84</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

lineamientos referentes al tratamiento de adicciones, previsto en el *Harrison Act* de 1914<sup>85</sup>. El responsable de la creación de esta unidad fue Levi Nutt, quien años más tarde, en 1929, intervendría nuevamente para impulsar, junto con el diputado republicano Stephen G. Porter, presidente del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el *Porter Narcotic Farm Act*, mediante el cual se crean dos hospitales para tratar adicciones en las prisiones federales de Forth Worth, Texas, y de Lexington, Kentucky<sup>86</sup>. El trabajo realizado por Nutt y Porter nos deja ver que casi desde el comienzo, junto a quienes sostenían una visión coercitiva, punitiva y prohibicionista, existieron personas con una visión y discurso diferentes, enfocados a la salud de los individuos que consumían algún tipo de droga.

Al término de aquella década de los 20's, aparece en escena un individuo que jugó un papel estelar en la consolidación del modelo normativo prohibicionista en EEUU y su ampliación a otras latitudes. Me refiero a Harry J. Anslinger, quien en 1930 se hace cargo del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), agencia federal creada ese mismo año por iniciativa también del diputado Porter que, bajo la jurisdicción del Departamento del Tesoro, retoma la tarea de hacer valer el *Harrison Act*, local e internacionalmente hablando<sup>87</sup>. Nombrado Comisionado del FBN por su tío político, el Secretario del Tesoro de EEUU Andrew Mellon, hombre duro, de ideas firmes y convencido de que estaba llamado a jugar un papel histórico en la lucha contra las drogas, encabeza la agencia anti-drogas durante treinta y dos años<sup>88</sup>. Si Wright fue el padre del prohibicionismo, Anslinger es el arquitecto que le da forma institucional al combate contra las drogas.

---

<sup>85</sup> "Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States". Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>86</sup> "Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework", King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014.

<sup>87</sup> "Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework", King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014.

<sup>88</sup> "Controlled Substances: A Chemicals and Legal Guide to the Federal Drug Laws", Shulgin, Alexander T. Berkeley: Ronin Publishing, 1988.

En 1932, con apenas dos años en el cargo, Anslinger se anota el primero de muchos logros en su larga carrera como funcionario público: el “Uniform State Narcotics Act”<sup>89</sup>. Esta norma mandata a las entidades federativas en EEUU a homologar sus leyes en materia de narcóticos con las federales, así como a promover la colaboración entre estados y federación para lograr un efectivo control sobre las sustancias prohibidas.

Mientras todo esto pasaba en suelo norteamericano, en el terreno internacional también sucedían cosas. En 1919, al término de la Primera Guerra Mundial se crea la Liga de las Naciones, antecedente directo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se le encomienda la gestión de la Convención sobre el Opio de la Haya de 1912<sup>90</sup>. Para cumplir con dicha función, el 15 de diciembre de 1920, la Liga de las Naciones crea el Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas<sup>91</sup>. La hoy controvertida Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU, creada en 1961 y que analizaremos más adelante, parece ser heredera de aquel comité consultivo.

Es importante notar que, como narra el Dr. Francisco Thoumi<sup>92</sup>, es en este período de tiempo cuando empieza a definirse el papel que ha jugado EEUU en el terreno internacional respecto del tema de las drogas, y que podemos definir como bipolar. En efecto, aún y cuando el Presidente Woodrow Wilson, por un lado, promovió y alentó la conformación de la Liga de las Naciones, por el otro, el Congreso norteamericano nunca permitió la incorporación a ella de los EEUU. En sentido similar, mientras los EEUU fueron entusiastas promotores, participantes y

---

<sup>89</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>90</sup> “Pacto de la Liga de las Naciones” disponible en web: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/leagcov.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp). Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014.

<sup>91</sup> “The United Nations at Age 50: A Legal Perspective”, Tomuschat, Christian (ed), Kluwer Law International, La Haya, Holanda, 1995.

<sup>92</sup> “La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del Gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país”, Thoumi, Francisco. Colombia Internacional, revista no. 79, septiembre-diciembre 2013.

financiadores de los programas de control de drogas que se impulsaron desde la Liga de las Naciones y sus instancias, y participaron activamente en la formulación de las convenciones sobre la materia que sucedieron a la de 1912<sup>93</sup>, solamente suscribió la Convención de 1931. Como veremos más adelante, existen razones que explican el comportamiento norteamericano. Por ahora baste subrayar lo afirmado por Thoumi: que las resistencias de países como Persia, Turquía y la India a las pretensiones prohibicionistas promovidas por EEUU y sus socios, fueron argumento para que el propio promotor se separara de las convenciones de 1925 y 1936.

México no se mantuvo ajeno a lo que sucedía en el concierto internacional. El 13 de agosto de 1931, el entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio firmó el decreto por el que se creó un nuevo Código Penal Federal cuyo Título Séptimo está dedicado a los Delitos Contra la Salud<sup>94</sup>. En su Artículo 193, el nuevo código penal marca un primer acercamiento de México a las directrices que empezaban a trazarse desde EEUU para el resto del mundo en materia de estupefacientes:

*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.*

Así también es de llamar la atención el tratamiento que desde entonces se hace a la posesión o transporte de estupefacientes en términos cuantitativos. Mientras que el Artículo 195 establece penas severas –de cinco a quince años de prisión– a quien posea alguno de los narcóticos señalados como ilegales, el 195 bis refiere a un apéndice 1 que distingue entre: primodelincuentes; 1er reincidencia; 2ª reincidencia; y multi-reincidente, así como también rangos por gramajes para cada una de las

---

<sup>93</sup> Las Convenciones Internacionales sobre control de drogas que sucedieron a la de 1912 y que corresponden al período de la Liga de las Naciones, son las de 1925, 1931 y 1936.

<sup>94</sup> “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

drogas ilegales. Por ejemplo, la posesión de hasta 250 gramos de marihuana por parte de un primodelincuente es castigada con 10 a 16 meses de prisión; en el extremo, la posesión de 2.5 a 5 kgs, en el caso de un multi-reincidente, es castigada con 4 años 3 meses, a 6 años 6 meses de prisión. Así pues, desde aquel ordenamiento en México el consumo no está penado y la posesión tampoco se castiga cuando se trata de un farmacodependiente y la cantidad poseída sea *...para su estricto consumo personal*.

En los hechos, el escalonamiento de penas según tipo de droga, cantidades poseídas e incidencia delictiva, así como la despenalización del consumo y de la posesión en el caso de farmacodependientes, ha generado condiciones para el desarrollo de sofisticados esquemas de distribución a los que comúnmente nos referimos como “narcomenudeo”. Hace apenas algunos años, a propuesta del gobierno federal y pese a presiones de EEUU para evitarlo, se aprobaron modificaciones al Código Penal Federal y a la Ley de Salud que resuelve la vaguedad del concepto “para su estricto consumo personal”<sup>95</sup>.

Es justo decir desde ahora que si bien y en términos generales la disposición del Gobierno mexicano ha sido de colaboración con EEUU y el resto del mundo en la materia, en distintos momentos y por razones diversas también ha tenido y expuesto posiciones propias. En otras palabras, México no ha sido un participante incondicional todo el tiempo. Ya veremos más adelante cómo, en momentos importantes, el Gobierno mexicano ha hecho valer sus puntos de vista.

No podemos evitar hacer mención a lo dispuesto por el Artículo 209 del Código referido<sup>96</sup>. Es importante notar el paternalismo que subyace a la actitud del Estado frente a conductas que le parecen inapropiadas o “viciosas”, como el consumo de

---

<sup>95</sup> Vicente Fox Quezada envió una iniciativa para especificar las cantidades máximas, para cada tipo de droga, que se pueden considerar “para estricto e inmediato consumo personal”. Sin embargo, por presiones de EEUU esa iniciativa estuvo congelada durante cuatro años, hasta que en 2008 Felipe Calderón Hinojosa la retomó y el Congreso de la Unión hizo las adecuaciones legales correspondientes.

<sup>96</sup> “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

estupefacientes. Esta visión se refleja nítidamente en la pretensión de castigar: *Al que provoque públicamente... o haga la apología... de algún vicio....* En otras palabras, el consumo de drogas es tan malo que se considera necesario castigar a quienes hagan apología de ese “vicio”. Es responsabilidad de papá-Estado cuidar que sus hijos-ciudadanos no sean engañados o influenciados; que no den malos pasos. Más adelante vamos a analizar con mayor detalle los efectos de esta visión paternalista sobre instrumentos normativos como el que estudiamos en este trabajo.





### c. 1933-1961: Se institucionaliza el combate contra las drogas

El inicio de la década de los 30's es testigo de dos sucesos que obedecen a lógicas y visiones distintas. Por un lado, como ya veíamos, se derrumba el prohibicionismo impuesto al mercado del licor en EEUU, y por otro, toma impulso la creación y consolidación de instituciones encargadas no sólo de hacer efectivo el *Harrison Act*, como el *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), antecedente directo de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), sino de consolidar en el plano internacional la visión prohibicionista en relación a las drogas. Esto último reviste particular importancia, pues es a partir de este momento que se edifican pesados y complejos organismos públicos que viven del prohibicionismo; que dan empleo a miles de personas, tanto en los ámbitos policiales y de la procuración de justicia, como en los judiciales, y tanto en el orden local, como en el estatal, federal e incluso internacional.

En efecto, de la mano firme de Harry J. Anslinger, los norteamericanos y el mundo entero retoman a principios de los años 30's el camino de la prohibición, confiados en un porvenir que se ofrecía como "libre de drogas". La experiencia vivida con el alcohol no pareció importar mucho. Se colocó en el baúl de las anécdotas como si se tratara de un tema completamente ajeno al del resto de los estupefacientes. Por increíble que parezca, nadie quería ver paralelismos entre lo que sucedió con el alcohol y lo que también estaba sucediendo, o podía suceder, en torno a los mercados ya entonces clandestinos de opio, cocaína y sus derivados. Me atrevo a pensar que esto fue así por un asunto de dimensión, de tamaño de los mercados. Nunca ha sido comparable la penetración del mercado del alcohol o inclusive el del tabaco, con el de otras drogas como el opio, la coca, el cannabis y sus derivados. Ni entonces ni ahora. Es decir, en

términos relativos el problema de la droga interesaba a muy pocos si se comparaba con el del alcohol; seguía siendo un tema de minorías.

Es en este contexto que el 13 de junio de 1931, como ya referíamos en el apartado anterior, en Ginebra, Suiza, se aprueba la Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes<sup>97</sup>, misma que es suscrita un mes después por 42 naciones, incluido México. Por parte de EEUU, quien firma es Harry J. Anslinger, por México, S. Martínez de Alba<sup>98</sup>.

Es interesante, para ilustrar las formas en que el Gobierno de México ha hecho valer la soberanía del país sin separarse del consenso internacional, recuperar la reserva que acompaña la ratificación y promulgación de la convención suscrita en Ginebra por parte del Senado de la República, que se publicó el 24 de noviembre de 1933 mediante decreto firmado por el presidente Abelardo L. Rodríguez:

*El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas que las establecidas por la misma Convención, para la restricción del cultivo o elaboración, uso, posesión, importación, exportación y consumo de las drogas a que se refiere la presente Convención<sup>99</sup>.*

También en Ginebra, tan sólo 5 años después de aprobada la convención referida, el 26 de julio de 1936, se aprueba la Convención para la Supresión de Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos por parte de 41 naciones, incluyendo nuevamente a México<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Disponible en web: <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i3.pdf>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>98</sup> “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

<sup>99</sup> “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

<sup>100</sup> Por parte de México firma el Sr. Manuel Tello, Primer Secretario del Servicio Exterior Mexicano, representante de México en la Comisión Consultiva del Tráfico de Opio y otros Estupefacientes Nocivos. Por

Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con la Convención de 1931, que fue aprobada por el Senado y decretada por el Ejecutivo Federal tan sólo dos años después de haber sido suscrita, la Convención de 1936 fue decretada hasta el 21 de julio de 1955<sup>101</sup>, 19 años después, por el entonces presidente Adolfo Ruíz Cortines. ¿Qué retrasó tanto su entrada en vigor en suelo mexicano? ¿Quiénes y por qué se opusieron? Antes de arrojar alguna luz sobre lo sucedido, terminemos de relacionar la obra de Anslinger.

En 1937, siendo Presidente de EEUU Franklin D. Roosevelt, Anslinger logra lo que Wright y otros habían buscado hace décadas: ampliar el velo prohibicionista a la cannabis. El *Marijuana Tax Act* se construye jurídicamente sobre las bases del *Harrison Act*, es decir, impone restricciones y obligaciones de carácter fiscal y marca el inicio de la lucha por erradicar su producción y distribución en EEUU<sup>102</sup>.

Un año después, la *Food and Drug Administration* dependiente del Departamento de Salud del Gobierno norteamericano, toma cartas en el asunto y clasifica las drogas en función de los efectos que éstas causan en el organismo<sup>103</sup>. En otras palabras, se sientan las bases sobre las cuales habría de edificarse el complejo mundo del control de sustancias, fórmulas y patentes para uso medicinal<sup>104</sup>.

En 1942, en pleno conflicto mundial bélico, el Congreso norteamericano aprueba el *Opium Poppy Control Act*, que prohíbe el cultivo o posesión sin licencia de adormidera

---

parte de EEUU, encabeza la delegación Harry J. Anslinger. Esta Convención fue modificada por el Protocolo firmado el Lake Success, Nueva York, el 11 de diciembre de 1946, para incorporar nuevas sustancias al listado de control. “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

<sup>101</sup> “Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia”, Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

<sup>102</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>103</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>104</sup> Este esfuerzo emprendido por el Departamento de Salud de EEUU es el antecedente más próximo a lo que en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 se denominaría la lista “amarilla”, en la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 la lista “verde”, y en la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la lista “roja”. Ver anexo 2.

(*papaver somniferum*), planta de la que se extrae el opio<sup>105</sup>. La relevancia de este ordenamiento es que, por primera vez en suelo norteamericano, se trasciende el ámbito fiscal para controlar a través de licencias la producción y posesión de la materia prima con la cual se elabora el opio y sus derivados, elementos indispensables para la industria farmacéutica.

Unos años más tarde, ya en la presidencia de Harry Truman, se encadenan tres iniciativas jurídico-normativas-institucionales más. En un mismo año, 1951, se aprueba el *Boggs Act*, que establece sentencias mínimas para trasgresores de la ley en materia de narcóticos, se crea el *Interdepartmental Committee on Narcotics*, para sistematizar información relacionada con el control del tráfico de estupefacientes y el tratamiento a adicciones, y se vota en el congreso de EEUU el *Durham-Humphrey Amendment*, a través del cual se definen las dos grandes categorías que hasta nuestros días separan a los fármacos cuya venta requiere receta médica, por un lado, de aquellos que se pueden comerciar libremente, por el otro<sup>106</sup>.

Como se puede apreciar, Anslinger trabajó simultáneamente en varios frentes: por un lado, promoviendo legislaciones coercitivas cada día más severas; por otro, creando y fondeando instituciones públicas y organizando la administración pública en general para ejercer el mayor control posible sobre el mundo de las drogas; y, en una tercera vertiente, generando condiciones para el desarrollo protegido de la industria farmacéutica.

Antes de cerrar con broche de oro su obra maestra, en 1956 logra la aprobación del *Narcotics Control Act* que, a partir del trabajo realizado por el *Daniel Committee* del Congreso norteamericano y en particular del senador Price Daniel y del congresista

---

<sup>105</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>106</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

Hale Boggs<sup>107</sup>, incrementa penas a la venta y posesión de drogas, y establece por primera vez la pena de muerte como castigo a quien, siendo adulto, venda opio a menores de edad<sup>108</sup>. La norma también asigna facultades específicas al gobierno federal para erradicar el tráfico ilegal de drogas y sostiene una visión inhumana frente a los adictos, sugiriendo su “separación” del resto de la sociedad como medida necesaria para evitar “contagios”. Este último elemento sienta las bases para el desarrollo de uno de los capítulos más grises en la historia de EEUU respecto del tratamiento psicosocial aplicado a personas adictas a alguna droga<sup>109</sup>.

El citado reporte del *Daniel Commitee*, en su exposición de motivos, sostiene y justifica las medidas a partir de dos argumentos: primero, que EEUU presentaba la tasa de adictos más alta en el mundo occidental y que la tendencia de crecimiento era alarmante, sobre todo en la población menor de 21 años de edad; y el segundo, que el tráfico ilegal de drogas hacia EEUU era una medida premeditada por naciones enemigas de aquel país, en especial de la China comunista que buscaba la forma de “envenenar” y “esclavizar” a la sociedad norteamericana. En otras palabras, frente a datos imprecisos y contradictorios sobre la efectividad del prohibicionismo, la respuesta es el endurecimiento de la norma desde una perspectiva paternalista-conservadora para acabar con la oferta; la demanda es consecuencia y es contagiosa. Sobre este argumento habremos de volver más adelante, pues se trata de uno de los pilares que, sobre premisas falsas, sostiene el andamiaje jurídico vigente.

---

<sup>107</sup> “Effective Drug Control: Toward a New Legal Framework”, King County Bar Association, Drug Policy Project, Seattle, Wa, disponible en web: <http://www.csdp.org/research/effectivedrugcontrol.pdf>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2014.

<sup>108</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

<sup>109</sup> “The Narcotic Farm: The Rise and Fall of America’s First Prison for Drug Addicts”, Campbell, Nancy; Walden, Luke; y Olsen, J.P. Abram’s, 1st edition, 2008.

El broche de oro de la era Anslinger es la Convención Única sobre Estupefacientes, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas y suscrita en Nueva York el 30 de marzo de 1961 por 73 países<sup>110</sup>.

En 1962, Anslinger se retira como Comisionado del *Federal Bureau of Narcotics*<sup>111</sup>, después de 32 años de labor infatigable, habiendo interactuando con 5 presidentes de personalidades y estilos muy distintos, sentado las bases de un sistema de normas coercitivas en materia de sustancias psicotrópicas y estupefacientes –de corte prohibicionista y de alcances internacionales–, y con una guerra mundial de por medio.

Es interesante identificar que en el momento cumbre de Anslinger, cuando el incremento de penas y el discurso oficial respecto de las drogas eran los más severos de la historia de la humanidad, la realidad se mostraba desafiante: se estaban consumiendo más drogas que nunca antes<sup>112</sup>.

En efecto, mientras que en los 40's y 50's el tema de las drogas había sido tratado de manera marginal, la revolución cultural que empezaba a gestarse a principios de los 60's ponía a los estupefacientes en el centro de la vida social. También, es en esos años cuando por primera ocasión en EEUU se hicieron evidentes en la escena pública las dos posturas que han dominado el debate desde entonces: por un lado, la de Anslinger y sus seguidores a favor de erradicar el mercado y criminalizar a los participantes; por el otro, el de quienes entendían el problema como uno de salud pública como Fiorello La Guardia, alcalde de Nueva York; el profesor de la Universidad de Indiana, Aldred R. Lindesmith, y los músicos jazzistas Billie Holiday y Charlie Parker<sup>113</sup>. Unos y

---

<sup>110</sup> Disponible en web:

[https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int\\_Drug\\_Control\\_Conventions/Ebook/The\\_International\\_Drug\\_Control\\_Conventions\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf) Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>111</sup> “The Papers of Harry J. Anslinger”, Harry S. Truman Library. Disponible en:

<http://www.trumanlibrary.org/hstpaper/anslinger.HTM>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>112</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>113</sup> “The La Guardia Report: Sociological Study”, Shaffer Library of Drug Policy, disponible en web:

<http://www.druglibrary.net/shaffer/Library/studies/lag/concl.htm>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014. “Harry J.

otros trataban de imponer su visión, de afinar sus argumentos, también de influir en los pasillos, oficinas y salones en Washington. Mientras, en los parques públicos, universidades, bares y calles, la era *hippie* y su fascinación con las drogas, se incubaba.

Antes de concluir este apartado, vale la pena regresar a lo sucedido en México hacia finales de los años 30's y 40's. Como ya veíamos, después de la promulgación del Nuevo Código Penal Federal y de su capítulo de Delitos Contra la Salud, en línea con las Convenciones de 1912, 1925 y 1931, la ratificación por parte del Congreso Mexicano de la Convención de Ginebra de 1936 tomó 19 años<sup>114</sup>. ¿Por qué?

Pues sucede que durante aquella época, visiones distintas a las de Anslinger ganaron terreno en nuestro país, en particular aquella encabezada por el Dr. Leopoldo Salazar Viniegra. En efecto, desde la Dirección del Departamento de Salubridad que ocupó durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, y a partir de estudios científicos y de su experiencia como titular del Hospital de Toxicómanos, anexo al manicomio de La Castañeda, el Dr. Salazar Viniegra impulsó una visión radicalmente distinta a la que prevalecía en el contexto mundial<sup>115</sup>. Así se refería al problema de la marihuana en un texto que presentó como trabajo de turno a la Academia Nacional de Medicina y que publicó la revista "Criminalia" en 1938 (no olvidemos que en 1937 se había aprobado en EEUU el "*Marihuana Tax Act*"):

*Frente a nuestro real y formidable problema de alcoholismo, la cuestión de la marihuana no merece la importancia de problema social ni humano... La instrucción, la cultura, la orientación de nuestro pueblo, permitirá que el*

---

Anslinger, Primeros años de vida, el matrimonio, subida a la prominencia, la campaña contra la marihuana 1930-1937, últimos años, en los medios de comunicación, cronología carrera, el reconocimiento", Disponible en web: [entredartigos.com/articulos-revista-digital/contenido-revista-38138.html](http://entredartigos.com/articulos-revista-digital/contenido-revista-38138.html). Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>114</sup> "Instrumentos Legales, Tratados Internacionales y Convenios en Materia de Narcotráfico y Farmacodependencia", Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V. Irapuato, Guanajuato, México, 2000.

<sup>115</sup> "El Siglo de las Drogas", Astorga, Luis. Plaza & Janés. México, 2005.



*calumniado y hermoso arbusto no sea en lo futuro más que lo que debe ser: una rica fuente de abastecimiento de fibras textiles.*<sup>116</sup>

En el mismo sentido y año, Salazar Viniegra envió un discurso a la embajada mexicana en Suiza, mismo que fue presentado ante la Liga de las Naciones como la posición del gobierno mexicano frente al tema, que entre otras cosas decía:

*... la mayoría de las sensaciones y acciones que los fumadores de marihuana le atribuyen a la droga son, en realidad, resultado de la imaginación (...) en ningún caso ha ocurrido jamás que un adicto a la marihuana, ya supiera que la fumaba o no y estando bajo la influencia de sus supuestas alucinaciones, perdiera su poder mental de razonamiento o su capacidad de pensar. Por ende, no es legítimo atribuir actos criminales cometidos bajo la influencia de esa droga*<sup>117</sup>.

Como narra Luis Astorga a partir de la exhaustiva investigación que realizó a archivos clasificados en Washington, la respuesta por parte de EEUU no se hizo esperar. Fue el propio Harry J. Anslinger quien orquestó y encabezó una campaña internacional de desprestigio en contra del Dr. Salazar Viniegra. El momento más álgido de dicha embestida sucedió en las vísperas de la 24ª reunión del Comité de Tráfico de Opio y Otras Drogas Peligrosas, de la Liga de las Naciones, que se llevó a cabo en julio de 1939 y en el cual se tenía programada una participación por parte del médico, científico y funcionario mexicano. Una mezcla de presión diplomática con cartas y artículos producidos por especialistas afines a la visión prohibicionista, que desacreditaban a Salazar Viniegra, provocaron su repentino regreso a México sin que su discurso se hubiese pronunciado<sup>118</sup>.

Para ilustrar la distancia que prevalecía entonces entre las visiones de los gobiernos de EEUU y México, basta revisar lo que sucedía durante esos años en La Castañeda,

---

<sup>116</sup> “El Mito de la Marihuana”, Salazar Viniegra, Leopoldo. Criminalia, Revista de Sociología Criminal, Año V, Diciembre 1938.

<sup>117</sup> “El Siglo de las Drogas”, Astorga, Luis. Plaza & Janés. México, 2005.

<sup>118</sup> “El Siglo de las Drogas”, Astorga, Luis. Plaza & Janés. México, 2005.

manicomio que abrió sus puertas en 1910 y las cerró en 1968. Si bien en sus inicios este centro psiquiátrico de internación no estuvo exento de prácticas inhumanas de reclusión y exclusión basadas en prejuicios sociales en contra de hombres y mujeres afectados por alguna adicción, principalmente el alcoholismo<sup>119</sup>, es importante señalar que para 1956, cuando el *Narcotics Control Act* entra en vigor en EEUU recomendando la segregación como medida frente a las adicciones, en México la visión respecto del consumo y adicción a las drogas había cambiado drásticamente, gracias al trabajo científico desarrollado por el Dr. Salazar Viniegra desde finales de la década de los 30's.

La muestra más palpable de la visión y del trabajo realizado por el Dr. Salazar Viniegra es el Reglamento Federal de Toxicomanías del Departamento de Salubridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1940 por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río<sup>120</sup>. Frente a los problemas que ya entonces generaba del tráfico ilegal, como el de la corrupción gubernamental en la frontera con EEUU<sup>121</sup> y el fortalecimiento de las bandas de narcotraficantes, el gobierno mexicano adopta una posición radicalmente opuesta a la enarbolada por Anslinger y el concierto de naciones firmantes de las Convenciones de 1931 y 1936.

Para comprender la relevancia del Reglamento, en tanto opuesto a la visión prohibicionista en proceso de consolidación, echemos un vistazo a los considerandos que justifican y dan marco a su clausulado:

---

<sup>119</sup> Los adictos ocupaban un pabellón específico, aislado del resto de internos que se clasificaban en: Indigentes, imbeciles, epilépticos y ancianos seniles, para evitar posibles contagios de aquellos a estos. Rivera Garza, Cristina, "La Castañeda", Tusquets Editores México SA, 2010.

<sup>120</sup> Diario Oficial de la Federación, 17 de febrero de 1940. Disponible en web: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1940&month=2&day=17>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<sup>121</sup> El 25 de septiembre de 1936, el entonces Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas del gobierno de Lázaro Cárdenas, Francisco J. Múgica, dirige una carta en la que trata distintos temas referentes a los "pueblos de la frontera". Uno de estos es el relativo al "problema del tráfico de enervantes" en Juárez, Tijuana y Mexicali, "...con la agravante de que el público señala, con muchos visos de verdad, a los Delegados Sanitarios en los dos últimos como cómplices de este tráfico y a las autoridades municipales en Juárez como principales interesados en este delito". En "La Historia Secreta del Narco. Desde Navolato vengo", Andrade Bojorges, José Alfredo. Editorial Océano de México, SA de CV, 1999.

*Que para combatir la toxicomanía y el tráfico de drogas enervantes se dictó el Reglamento Federal de Toxicomanías que ha venido rigiendo desde 1931 y que establece como sistema la persecución y denuncia de los toxicómanos y traficantes de drogas;*

*Que la práctica ha demostrado que la denuncia sólo se contrae a un pequeño número de viciosos y a los traficantes en corta escala, quienes por carecer de suficientes recursos no logran asegurar su impunidad;*

*Que la persecución de los viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceptuarse al vicioso más como enfermo a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena;*

*Que por falta de recursos económicos del Estado, no ha sido posible hasta la fecha seguir procedimientos curativos adecuados con todos los toxicómanos, ya que no ha sido factible establecer el suficiente número de hospitales que se requieren para su tratamiento;*

*Que el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento de 1931, ha sido la del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos los traficantes...;*

Si los considerandos sorprenden por su lucidez y contundencia para señalar los problemas que ya entonces generaba el prohibicionismo, el articulado del Reglamento es aún más audaz. Aquí una muestra:

*Artículo 5.- Para la atención de toxicómanos, el Departamento de Salubridad fundará los dispensarios y hospitales que considere necesarios...*

*Artículo 8.- Serán funciones de los dispensarios:*

- a) *Llevar un registro de los pacientes toxicómanos...*
- b) *Despachar substancias narcóticas cuando éstas hayan sido prescritas en el formulario especial aludido en..., y mediante el pago de su importe,*
- c) *Administrar al paciente toxicómano la droga que le haya sido prescrita, cuando éste lo pida y así lo determine el médico del dispensario.*

*La atención médica en el dispensario no causará honorarios.*

*Artículo 9 .- El internamiento en los hospitales del Departamento quedará a juicio del médico tratante, ya sea particular o del dispensario...,*

*Transitorios*

*Artículo Segundo.- En el presupuesto del Departamento de Salubridad figurarán las partidas necesarias a la fundación y sostenimiento de hospitales, dispensarios y adquisición de drogas enervantes para el tratamiento de pacientes toxicómanos.*

Constancia de la severidad con que reaccionó el Gobierno norteamericano en contra del Reglamento se puede encontrar en el correograma que Juan Gallardo Moreno, Oficial Mayor de la Oficina de la Presidencia, le hace llegar al Presidente Lázaro Cárdenas a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, “o donde se encuentre”, el 19 de marzo de 1940<sup>122</sup>. En el comunicado, Gallardo transcribe el mensaje del Dr. y Gral. José Siurob, Jefe de Salubridad Pública, que dice:

*Gobierno americano mal interpretando nuestro decreto sobre toxicomanías ha suspendido exportación drogas México. Tratado asunto Secretaría Relaciones Exteriores y Consejo de Salubridad estimaron necesario proponer pláticas entre*

---

<sup>122</sup> Correograma No. 11771, fechado en Palacio Nacional el 19 de marzo de 1940. “La Historia Secreta del Narco. Desde Navolato vengo”, Andrade Bojorges, José Alfredo. Editorial Océano de México, SA de CV, 1999.

*delegados Departamento Salubridad ambos países y suspensión medida tomada gobierno americano...*

En efecto, se impuso unilateralmente un embargo de drogas (medicinas) en contra de México<sup>123</sup>.

Un par de días después, el 21 de marzo, el Presidente responde desde Ciudad de las Casas, Chiapas, a través de telegrama dirigido al Lic. Agustín Leñero, su Secretario Particular, instruyendo lo siguiente:

*Comunique usted a señor Doctor Siurob, Jefe Salubridad Pública, que se le autoriza para proponer plática entre Delegado Departamento Salubridad México y del de Estados Unidos para caso refiérese, debiendo correrse trámite respectivo.<sup>124</sup>*

Las pláticas con Washington fueron infructuosas y la presión sobre el gobierno mexicano debió haber sido intensa. El 4 de julio del mismo 1940, 4 meses y medio después de su entrada en vigor, se publica en el Diario Oficial de la Federación decreto mediante el cual el Presidente Lázaro Cárdenas suspende indefinidamente la vigencia del Reglamento<sup>125</sup>, y un día después, el 4 de julio, se lo comunica a Washington<sup>126</sup>. No es sino hasta el 1 de junio de 1976, 36 años después, que el entonces Presidente Luis

---

<sup>123</sup> Archivo Histórico Genaro Estrada (SER), III-2398-6, «Carta del embajador de México en Washington, Francisco Castillo Nájera, al secretario de Relaciones Exteriores mexicano», 9 de febrero de 1940.

<sup>124</sup> Telegrama de fecha 21 de marzo de 1940, Ciudad de las Casas, Chiapas, CH 409. “La Historia Secreta del Narco. Desde Navolato vengo”, Andrade Bojorges, José Alfredo. Editorial Océano de México, SA de CV, 1999.

<sup>125</sup> Diario Oficial de la Federación, 3 de julio de 1940. Disponible en web: [http://www.dof.gob.mx/website/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4531176&fecha=03/07/1940&cod\\_diario=193285](http://www.dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4531176&fecha=03/07/1940&cod_diario=193285). Fecha de consulta: 22 de agosto de 2014.

<sup>126</sup> Archivo Histórico Genaro Estrada (SRE), III-2398-6, «Carta del jefe del Departamento de Salubridad Pública, José Siurob, al secretario de Relaciones Exteriores», 4 de julio de 1940.

Echeverría Álvarez expide un nuevo Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas<sup>127</sup>, en línea con las convenciones internacionales vigentes entonces.

Otro elemento que nos permite entender todo lo que sucedía en aquellos años, específicamente en torno a ese actor casi invisible, a esa mano que en distintos momentos parece ser que movía la cuna, me refiero a la industria farmacéutica y a sus intereses, lo encontramos en la carta que el Sindicato de Empleados de Boticas, Droguerías, Laboratorios y Similares, dirige al Presidente Manuel Ávila Camacho el 17 de marzo de 1942<sup>128</sup>. En este enérgico, extenso y sentido documento se denuncia la existencia de un “monopolio de las medicinas” y se señalan causas, entre otras:

*De centenares de medicinas con patentes, durante las décadas de los 20’s y los 30’s se pasó a veintisiete mil;*

*De 400 laboratorios en el DF, sólo 6 son de mexicanos;*

*Antes de estallar la II Guerra Mundial, entraron al país cantidades importantes de materia prima provenientes de Alemania, ‘la Droguería de La Palma y Carlos Stein y Cía. tienen existencia para 10 años’;*

*Las ‘listas negras, dictadas por el gobierno norteamericano’ están perjudicando a los laboratorios nacionales que se ven en la necesidad de comprar su materia prima a las casas alemanas que han incrementado sus precios en un 200%;*

*Las únicas casas autorizadas por el Departamento de Salubridad para vender narcóticos son Beick Félix y Cía. y Carlos Stein y Cía.;*

---

<sup>127</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de julio de 1976. Disponible en web: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4848071&fecha=23/07/1976&cod\\_diario=208510](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4848071&fecha=23/07/1976&cod_diario=208510). Fecha de consulta: 22 de agosto de 2014.

<sup>128</sup> Esta carta se encuentra como anexo 4 en el libro: “La Historia Secreta del Narco. Desde Navolato vengo”, Andrade Bojorges, José Alfredo. Editorial Océano de México, SA de CV, 1999.

*Las fórmulas e indicaciones para el uso de medicamentos de patente se presentan en un lenguaje químico-científico que lo hace incomprensible para el público usuario.*

Para concluir este apartado, es pertinente hacer un paréntesis para proponer una reflexión en torno a este último párrafo contenido en la carta del Sindicato de Empleados de Boticas, Droguerías, Laboratorios y Similares. Bordieu<sup>129</sup>, Cáceres<sup>130</sup> y Robles<sup>131</sup> advierten de la importancia y trascendencia del uso del lenguaje en la edificación de “campos, sistemas o ámbitos jurídicos”; señalan los efectos e implicaciones del uso del lenguaje en el terreno jurídico-social. El conjunto de normas aplicables a la industria farmacéutica, incluidas aquellas relativas a propiedad intelectual, hacen las veces de cemento que, aplicado a términos y conceptos químico-científicos que hacen las veces de tabiques, resultan en la construcción de auténticos muros impenetrables para el ciudadano común; campos jurídicos doctos en los que se *lucha por el monopolio del derecho a decir derecho... lucha en la que se enfrentan agentes investidos de una competencia inseparablemente social y técnica... de interpretar un cuerpo de textos que consagran la visión legítima, recta, del mundo social*<sup>132</sup>.

Otra cara de esa misma moneda, la del uso y apropiación del lenguaje para etiquetar personas, conductas y cosas; para prejuiciar y asignar atributos buenos y malos; incluso para definir términos de referencia y marcos de actuación o comportamiento razonables socialmente hablando, lo podemos apreciar en el significado que algunas

---

<sup>129</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bordieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores. Colombia, 2000. “Qué Significa Hablar: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA de CV, 2008, Madrid, España.

<sup>130</sup> “¿Qué es el Derecho?: Iniciación a una concepción lingüística” y “Lenguaje y Derecho. Las normas jurídicas como sistema de enunciados”, Cáceres Nieto, Enrique. Colección Nuestros Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México 2000.

<sup>131</sup> “Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos. Ensayo de teoría analítica del derecho”, Robles, Gregorio. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 114, 1988.

<sup>132</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bordieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores. Colombia, 2000.

palabras asociadas hoy al mundo de las drogas ilegales tenían hace algunas décadas. Por ejemplo, aunque sea imposible señalar una fecha precisa, es evidente que en el idioma castellano el término droga fue cambiando de sentido y significado a lo largo del siglo XX. En efecto, hasta bien entrados los años 40's era común referirse a los establecimientos especializados en el comercio de sustancias o tratamientos relacionados con la salud, como droguerías<sup>133</sup>. La palabra droga no tenía ni remotamente la acepción negativa que hoy en día tiene, ni estaba tan ligada como ahora al ámbito penal o criminal. Es así que, aún en nuestros días, la palabra droga, como también la palabra tráfico, cartel, sicario, ejecutado, mula y muchas más que se utilizan comúnmente a lo largo y ancho del sistema normativo que estamos analizando, son términos que además de estar afectados de ambigüedad, sinonimia y/o vaguedad<sup>134</sup>, también etiquetan, clasifican y enjuician a personas y sus conductas. Pero a eso habremos de dedicar tiempo más adelante. Por ahora basta señalar que en el idioma inglés, utilizado en la redacción originaria de los instrumentos normativos que sustentan el andamiaje jurídico internacional en la materia, estas vaguedades e indefiniciones lingüísticas son aún más evidentes. *Drugs* sigue siendo el término para referir sustancias legales que se pueden adquirir con o sin receta médica, y también para hablar de las prohibidas como el opio, la cocaína o la marihuana. Los establecimientos comerciales que venden legalmente *drugs*, se denominan coloquial y formalmente “drugstores”, aunque es justo señalar que poco a poco se aprecia el intento por sustituir el término por el de *pharmacy*.

---

<sup>133</sup> Aún en nuestros días el término se utiliza. En la ciudad de Medellín, Colombia, en marzo de 2014, pude constatar la existencia de “Drogas La Economía”, una “droguería” o farmacia que en su fachada anuncia la venta de “Drogas súper baratas”.

<sup>134</sup> “¿Qué es el Derecho?: Iniciación a una concepción lingüística” y “Lenguaje y Derecho. Las normas jurídicas como sistema de enunciados”, Cáceres Nieto, Enrique. Colección Nuestros Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México 2000.





## d. 1961 - a la fecha: Convenciones internacionales y guerras contra las drogas

Como apuntamos en el apartado anterior, aunque desarticuladas, existían en EEUU voces que se pronunciaban y empujaban en un sentido diferente al marcado por Anslinger y los prohibicionistas. En esta otra visión, aunque de manera mucho más matizada, destacan algunas de las 25 recomendaciones hechas al presidente John F. Kennedy por la *Advisory Commission on Narcotics and Drug Abuse*, mejor conocida como la *Prettyman Commission*, cuyo informe final fue entregado en noviembre de 1963<sup>135</sup>.

Como resultado de estas recomendaciones, las facultades de investigación del *Federal Bureau on Narcotics* en materia de tráfico ilegal de drogas pasaron del Departamento del Tesoro al Departamento de Justicia, y en materia de tráfico legal, pasaron al Departamento de Salud<sup>136</sup>. Es decir, en parte se retoma el papel de la comunidad médica en el control y uso de sustancias psicotrópicas con fines medicinales y en la atención a las adicciones.

Otras acciones que derivaron de las recomendaciones emitidas por la *Prettyman Commission*, ya bajo la presidencia de Lyndon B. Johnson, son: en 1963, la aprobación del *Community Mental Health Centers Act*, a través del cual se define a la adicción como una enfermedad mental<sup>137</sup>; así como la del *Narcotic Addict Rehabilitation Act* de 1966,

---

<sup>135</sup> Disponible en web: <http://www.druglibrary.org/schaffer/govpubs/amhab/amhbc4.htm>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>136</sup> “Illicit Drugs”, Isralowitz, Richard E. y Myers, Peter L. Health and Medical Issues Today, ABC-CLIO, LLC. California, EEUU, 2011.

<sup>137</sup> Para la Organización Mundial de la Salud, la adicción es una enfermedad física y psicoemocional.

que abre la puerta al tratamiento médico como alternativa a la prisión para detenidos por consumo de drogas<sup>138</sup>.

Sin embargo, probada la existencia de dos visiones opuestas y en aras de ofrecer una visión integral del período comprendido entre la firma de la Convención de Naciones Unidas en 1961 y nuestros días, se propone organizar su análisis a partir de tres variables: la primera, la consolidación de un marco jurídico internacional<sup>139</sup> conformado a partir de las Convenciones de Naciones Unidas de 1971<sup>140</sup> y 1988, en adición a la mencionada de 1961. Si bien un poco más adelante analizaremos este marco jurídico a detalle, por ahora basta decir que a él se suman decenas de tratados bilaterales en la materia, así como cientos de leyes y reglamentos elaborados por prácticamente todos los países del planeta y que, salvo excepciones que en su momento referiremos, siguen el camino: 1) del aumento de penas por delitos asociados al tráfico; 2) de la incorporación de nuevas sustancias a los listados de sustancias prohibidas; 3) del control del mercado legal de sustancias psicotrópicas.

Una segunda variable que distingue a este período de tiempo es la declaración de “guerra” en contra de las drogas por parte de gobiernos en distintas latitudes. Se trata del uso político y geoestratégico del tema, es decir, la construcción de discursos retóricos cuyos efectos se pudieran medir en votos y en la consolidación de bloques de países “buenos” y “aliados”.

---

<sup>138</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014.

<sup>139</sup> Hans Kelsen en su “Teoría General del Estado”, Ediciones Coyoacán SA de CV, 2012, utiliza el término “orden estatal” para referirse a un sistema de normas y lo distingue de otros órdenes sociales en que el estatal es coactivo. Afirma que las normas que forman el orden estatal son las jurídicas. Asimismo establece que “...otra comunidad jurídica sólo podrá valer como tal, en tanto haya sido admitida por el propio Estado”, lo que, desde su visión, confirmaría en el caso que nos ocupa y reconociendo los tratados internacionales vigentes, la existencia de un orden estatal internacional.

<sup>140</sup> El Gobierno de México se adhirió a la reserva contemplada en el artículo 32, párrafo 4, del convenio aprobado el 21 de febrero de 1971. Esta reserva aplica al consumo por parte de grupos étnicos indígenas, en rituales mágico-religiosos, de plantas silvestres que contienen sustancias psicotrópicas incluidas en la Lista I.

El primero en acuñar el término “guerra” para caracterizar los esfuerzos de su gobierno para erradicar el tráfico ilegal de drogas fue Richard Nixon<sup>141</sup>. Sin andarse por las ramas, Nixon emprende una campaña internacional de presión para erradicar la producción de drogas. Turquía, Francia y México, entre otros países, son objeto de distintas medidas de carácter unilateral tendientes a obligarlos a tomar acción en contra de la producción y tráfico hacia EEUU, en este caso de opio, heroína y marihuana<sup>142</sup>. A Turquía se le amenazó con cortar apoyos militares y económicos, al tiempo que con el apoyo del gobierno francés se desmantelaba la *French Connection*, una red de laboratorios que procesaban el opio turco para producir heroína. A México se le impuso la operación *Intercept*, la cual consistió en prácticamente cerrar la frontera durante 17 días. Esta decisión fue en respuesta a la negativa mexicana de implementar el rocío de plantaciones de marihuana con sustancias químicas que en Vietnam ya estaban siendo señaladas como causantes de aterradores efectos colaterales, sobre todo en niños. El caos fue mayor. Sin remotamente ser lo que es hoy, la interrupción del flujo de bienes y personas en la frontera generó suficientes pérdidas económicas y enojo como para sentar al gobierno de México a la mesa de la cooperación con EEUU.

Si alguna visión sobre el tema estaba contaminada por prejuicios, esa era la del propio Nixon. En una conversación grabada en la oficina oval de la Casa Blanca se le escucha decir:

*...homosexualidad, drogadicción, inmoralidad en general. Esos son los enemigos de sociedades fuertes. Por eso los comunistas y los izquierdistas empujan esas cosas. Están tratando de destruirnos*<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> “Casus Belli: Cómo los Estados Unidos venden la guerra”, editado por Vanaik, Achin. Transnational Institute (TNI), Olive Branch Press, Interlink Publishing Group, Inc. EEUU, 2011.

<sup>142</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>143</sup> Grabación en la Oficina Oval. 13 de mayo de 1971, entre las 10:32 a.m. y las 12:20 p.m. La traducción es del autor. Disponible en web: <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/tapeexcerpts/index.php>. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014.

Durante la campaña electoral de 1972, que lo llevaría a ganar holgadamente su segundo período en la Casa Blanca (y al que tuvo que renunciar en 1974 como resultado del escándalo de Watergate), Nixon utilizó como eje discursivo la “guerra contra las drogas”. A diferencia de la debacle que se vivía en Vietnam, las drogas y en particular la heroína, se presentaban como enemigo fácil pues además de inasible, representaba el “mal” contra el que la sociedad norteamericana en su conjunto debía luchar, hasta su total aniquilación. Así se expresaba Nixon en esa campaña:

*Nuestro objetivo es la rendición incondicional de los comerciantes de la muerte que trafican la heroína. Nuestro objetivo es la total desaparición del abuso de las drogas de la vida Americana. Peleamos por la vida de nuestros hijos. El futuro de nuestros hijos es la razón por la que debemos triunfar*<sup>144</sup>.

En 1973 Nixon crea la *Drug Enforcement Agency* (DEA) a través de decreto<sup>145</sup>. Su objetivo: centralizar los esfuerzos de combate al narcotráfico. Basada en Washington D.C., la DEA empieza a crecer. De inicio contaba con un presupuesto anual de \$75 millones de dólares y 1,470 agentes especiales. Hoy cuenta con más de 5 mil agentes, oficinas en 63 países y un presupuesto que supera los \$2.3 billones de dólares anuales<sup>146</sup>.

Uno de los primeros resultados de la DEA en el combate al tráfico internacional de drogas, fue el asestado a Alberto Sicilia Falcón, norteamericano nacido en Matanzas, Cuba, detenido en la Ciudad de México en julio de 1975<sup>147</sup>. Pesquisas en San Diego y testimonios de testigos protegidos, revelaron la existencia de una compleja organización que compraba heroína y marihuana en las montañas de Sinaloa para

---

<sup>144</sup> Grabación en la Oficina Oval. 13 de mayo de 1971, entre las 10:32 a.m. y las 12:20 p.m. La traducción es del autor. Disponible en web: <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/tapeexcerpts/index.php>. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014.

<sup>145</sup> “Richard Nixon executive order 11727”, 6 de julio de 1973. Disponible en web: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=59117>. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014.

<sup>146</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>147</sup> “Underground Empire”, Mills, James. Dell Publishing Company, NY, 1985.

introducirlas a EEUU por Tijuana. Lujosas residencias, autos último modelo y un estilo de vida cargado de excesos, eran el preámbulo de una historia que involucraría a la CIA, actrices mexicanas encumbradas como Irma Serrano y a “gángsters” de Chicago como Sam Giancana, en un intrigante tejido de historias y conspiraciones para lograr, o al menos intentar, derrocar gobiernos en Centroamérica o a Fidel Castro en Cuba. La DEA estimó que el negocio de Sicilia estaba generando \$3.6 millones de dólares por semana<sup>148</sup>.

A lo anterior deben sumarse reportes periodísticos y gubernamentales que se emitían desde Sinaloa, describiendo la evolución de organizaciones de productores de goma de opio que empezaban a ocupar colonias en la periferia de Culiacán, dejando atrás sus comunidades de origen en la sierra<sup>149</sup>. Un estilo de vida empezaba a caracterizar y a visibilizar a las personas involucradas en la producción y comercio de drogas en México. Vehículos sin placas con vidrios polarizados y balaceras empezaron a ser parte del paisaje<sup>150</sup>.

En este contexto, como ya referíamos en el apartado anterior, en 1976 el gobierno de Luis Echeverría Álvarez expide el Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas<sup>151</sup> y lanza la Operación Cóndor, primera de su tipo en la historia de México<sup>152</sup>. Diez mil soldados peinaron el comúnmente referido “triángulo dorado”, región de la Sierra Madre Occidental en la que convergen los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, rociando plantíos con herbicidas tóxicos en un esfuerzo supervisado por la DEA para acabar con la producción de heroína y marihuana en aquella zona del país. Este método de combate a la producción de drogas fue exportado en años siguientes a otros países como Afganistán o Colombia, y

---

<sup>148</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>149</sup> “El Siglo de las Drogas”, Astorga, LuisPlaza & Janés. México, 2005.

<sup>150</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>151</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de julio de 1976. Disponible en web:

[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4848071&fecha=23/07/1976&cod\\_diario=208510](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4848071&fecha=23/07/1976&cod_diario=208510). Fecha de consulta: 22 de agosto de 2014.

<sup>152</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

abandonado cuando se empezaron a conocer los efectos que el consumo de “sustancias rociadas” (herbicidas) tenía sobre la salud de quienes, sin saberlo, seguían consumiendo marihuana<sup>153</sup>.

El experimento vino acompañado de apoyos en equipo por parte de EEUU, en lo que podríamos calificar como el antecedente de otros acuerdos como la Iniciativa Mérida, vigente en nuestros días. En tan sólo dos años el gobierno de México se hizo de 39 helicópteros Bell, 22 pequeñas aeronaves y un jet ejecutivo<sup>154</sup>. El operativo también trajo consigo los primeros casos de violaciones a los derechos humanos asociados al combate al narcotráfico. Son muchos los testimonios de la brutalidad con la que el ejército mexicano irrumpió en la sierra, torturando, violando, encarcelando y desapareciendo personas<sup>155</sup>. El golpe fue certero y los resultados de la Operación Cóndor en aquella región del país los esperados por las autoridades responsables del mismo. Lo que no fue calculado fue el efecto “cucaracha”. Quienes sobrevivieron, como Miguel Ángel Félix Gallardo de quien hablaremos un poco más adelante, se mudaron a entidades o ciudades aledañas para reconstruir sus negocios. Es entonces cuando Guadalajara, la segunda ciudad más importante del país, ve llegar el negocio del narco.

Es importante señalar que la Operación Cóndor se amplió a otros estados de la República Mexicana como Guerrero, Michoacán y Oaxaca. Con el pretexto de localizar y erradicar plantíos de marihuana principalmente, se instrumentaron operativos para acabar con otro “mal” que recorría el país desde finales de los 60’s: los movimientos guerrilleros de izquierda<sup>156</sup>. En efecto, aunque la Operación Cóndor existió formalmente durante 2 años, estando ya movilizado, equipado y recorriendo la sierra, el ejército mexicano prolongó algún tiempo más sus campañas militares, esencialmente enfocadas a luchar “políticamente” contra las guerrillas y dando forma

---

<sup>153</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>154</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>155</sup> “Mexico: Increases in military antinarcotics units”. Documentos desclasificados de la CIA, octubre 1977. Disponible en web: <http://www.foia.cia.gov/search-results>. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014.

<sup>156</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

a lo que coloquialmente conocemos como la “guerra sucia”<sup>157</sup>. Si bien es cierto que el vínculo guerrilla-narco nunca tomó la fuerza que en países como Colombia, también lo es que ambas actividades compartían territorios en la casi inaccesible cordillera que separa al altiplano con la costa del Pacífico mexicano.

Mientras la Operación Cóndor sucedía en México, el gobierno de Jimmy Carter abandonó la línea dura y optó por reforzar acciones y programas de salud enfocados al tratamiento de las adicciones<sup>158</sup>. Nuevamente, en medio de la ola de medidas prohibicionistas y del endurecimiento en su aplicación, surgen políticas públicas orientadas a la prevención, visiones alternativas a la coercitiva. Carter sólo ocupó la presidencia de los EEUU durante un período de 4 años.

Un segundo llamado a “la guerra contra las drogas” por parte del gobierno norteamericano vino del presidente Ronald Reagan, quien sucedió a Carter en 1981<sup>159</sup>. Reagan se topó con un nuevo desafío: Pablo Escobar y la primer organización criminal cuya actividad principal era el trasiego de drogas ilegales, desde entonces conocido como el cartel de Medellín.

A partir de ese momento, el término cartel, que tiene otros significados más amables, ha sido utilizado para etiquetar organizaciones criminales dedicadas a gestionar el mercado ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este uso y abuso de la polisemia no es un asunto que debemos dejar pasar. Como veremos a lo largo de este trabajo, en torno al mundo de las drogas ilegales se ha construido un lenguaje para etiquetar conductas, personas y objetos; para otorgar significados a palabras otrora desprovistas de connotaciones negativas, que debemos cuestionar en sus intenciones. En efecto, el sistema prohibicionista aplicado al mercado de las drogas ha construido

---

<sup>157</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

<sup>158</sup> La presidencia de Jimmy Carter inició en 1977 y finalizó en 1981. En 1978 firmó los “Alcohol and Drug Abuse Education Amendments”, que por primera vez mandata al Departamento de Educación a elaborar materiales educativos en materia de drogas y adicciones, fortaleciendo la visión preventiva que hasta entonces era apenas una débil referencia.

<sup>159</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.



un lenguaje propio que le ha servido para echar raíces cultural e ideológicamente hablando. Más adelante abordaremos con mayor detalle este asunto, por ahora, revisemos qué dice Pierre Bordieu al respecto:

*La religión y la política sacan sus mejores efectos ideológicos de las posibilidades que entraña la polisemia inherente a la ubicuidad social de la lengua legítima<sup>160</sup>.*

El hecho es que Escobar levantó un emporio, con sede en los suburbios de aquella ciudad colombiana que dio nombre a su organización criminal, dedicada a la producción de cocaína y a su transportación hacia los EEUU vía la Florida, en particular Miami como puerto de entrada. En 1987, la revista Forbes lo incluyó por primera vez en su lista de millonarios, calculando su fortuna acumulada en \$3 billones de dólares<sup>161</sup>. Por si esa riqueza fuera insuficiente, desarrolló una carrera política soportada en proyectos inmobiliarios que lo llevó a ser diputado en 1982. No debemos olvidar que en esos inicios de los años 80's la cocaína estaba siendo consumida con entusiasmo por amplios sectores de la población, sobre todo clases medias y altas. Es así que en 1982 Reagan crea el *South Florida Task Force*, iniciativa comandada por el entonces Vicepresidente George Bush, que involucraba a agentes del FBI, de la armada y del ejército, además de la DEA, con el objetivo de “sellar” la Florida<sup>162</sup>. Por primera vez desde la guerra de secesión, soldados y marinos sobrevolaban suelo norteamericano, específicamente Miami, sus playas y alrededores; recorrían las calles y cateaban negocios y casas para decomisar drogas y detener traficantes.

El operativo fue un éxito momentáneo y sus efectos se sintieron hasta Medellín. La Florida estaba cerrada así que había que buscar nuevas rutas y es ahí donde la

---

<sup>160</sup> “Qué Significa Hablar: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA de CV, 2008, Madrid, España.

<sup>161</sup> Pablo Escobar apareció en la lista Forbes de millonarios durante 7 años seguidos, de 1987 a julio de 1993. Disponible en web: <http://www.forbes.com/sites/erincarlyle/2012/03/13/billionaire-druglords-el-chapo-guzman-pablo-escobar-the-ochoa-brothers/>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>162</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

frontera mexicana se presenta como la alternativa. No fue difícil hacer la conexión y encontrar beneficios para todos. Escobar y los suyos tenían el producto, Miguel Ángel Félix Gallardo y otros como Rafael Caro Quintero<sup>163</sup> tenían las rutas. EEUU ponía como siempre el mercado. No sobra decir que para las organizaciones criminales mexicanas, las medidas adoptadas por Reagan provocaron su incursión en las ligas mayores. El rendimiento y las utilidades generadas por las nuevas drogas como la cocaína son muy superiores a las de la marihuana o el opio, en sus distintas modalidades. No pasó mucho tiempo para que los mexicanos empezaran a imponer condiciones a los colombianos y, eventualmente, tomar control de grandes pedazos de la cadena productiva y comercial.

Pese al caso Florida, hacia mediados de los 80's el mercado norteamericano estaba inundado nuevamente de cocaína y, ahora, de un derivado: el crack<sup>164</sup>. Los principales medios de comunicación reportaban con alarma esta situación, así como la cada vez más frecuente muerte de personas públicas, igual deportistas que estrellas de cine o televisión, a causa de sobredosis de crack o cocaína. En este ambiente se desarrolló la campaña electoral que llevaría a Reagan a un segundo mandato. Por ello no extraña que con frecuencia arengara haciendo referencias bélicas con frases como la siguiente:

*Mi generación recordará cómo los americanos entramos en acción cuando fuimos atacados en la Segunda Guerra Mundial... Ahora estamos en otra guerra por nuestra libertad... Ahora vamos a la siguiente parada: asumir un compromiso*

---

<sup>163</sup> Rafael Caro Quintero fue encarcelado acusado de haber participado en el asesinato de varias personas, entre ellas de Enrique “Kiki” Camarena, agente de la “Drug Enforcement Administration” (DEA). Caro Quintero fue liberado en agosto del 2013, tras una polémica resolución judicial basada en criterios competenciales. EEUU ha manifestado su molestia por esta liberación (para la DEA, el agente Camarena es un héroe de la guerra que se libra contra el narcotráfico) y ha solicitado su reaprehensión para ser juzgado en suelo norteamericano por diversos delitos asociados al tráfico de drogas.

<sup>164</sup> “Inside Mexico’s Criminal Insurgency”, Grillo, Ioan. Bloomsbury Press, NY, 2011.

*final para que nadie, nunca y en ningún lugar, sea tolerante frente las drogas. Entonces, ¿se unirían ustedes a esta nueva cruzada nacional?*<sup>165</sup>

Tampoco que impulsara el *Anti Drug Abuse Act* de 1986, que además de asignar más recursos a la guerra contra las drogas, facilita la consignación de bienes a narcotraficantes y establece sentencias mínimas a mercaderes de crack<sup>166</sup>.

Otros Jefes de Gobierno y de Estado que han utilizado conceptos bélicos como “lucha”, “gesta”, “guerra” o “batalla” para enfrentar el tráfico ilegal de estupefacientes, fueron los colombianos Andrés Pastrana<sup>167</sup>, Álvaro Uribe<sup>168</sup> y Juan Manuel Santos<sup>169</sup>, así como el mexicano Felipe Calderón Hinojosa<sup>170</sup>. Las similitudes en el uso del lenguaje y de los conceptos nos hacen pensar que, por las razones que sean, el discurso de los latinoamericanos pudiera haberse inspirado en el facturado por Nixon y Reagan.

Es interesante tomar nota que si bien diversos autores y notas periodísticas refieren el 11 de diciembre de 2006 como el día en que el gobierno mexicano, al anunciar la Operación Conjunta Michoacán y enviar más de 5,000 soldados, marinos y policías a aquella entidad, emitió “declaratoria de guerra” contra el narcotráfico y convirtió el

---

<sup>165</sup> Ronald Reagan, Discurso a la Nación, 14 de septiembre de 1986. Disponible en web: <http://millercenter.org/president/reagan/speeches/speech-5465>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014. La traducción es del autor.

<sup>166</sup> “Presidential Timeline of Federal Drug Legislation in the United States”. Disponible en web: [http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369\\_presidentTimeline.pdf](http://www.udel.edu/soc/tammmya/pdf/crju369_presidentTimeline.pdf). Fecha de consulta: 27 de agosto de 2014.

<sup>167</sup> “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, Tickner, Arlene B. Colombia Internacional, Revista No 49 – 50, Mayo - Diciembre de 2000. Disponible en web: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>168</sup> “El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez: ¿De dónde proviene la legitimidad de este líder elegido por segunda vez como presidente?”, González, Fernán. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. 18 de septiembre de 2006. Disponible en web: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>169</sup> “Califica Santos de ‘Fracaso’ Lucha Mundial contra las Drogas”, AP, El Universal. 14 de agosto de 2014. Disponible en web: <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/califica-santos-de-39fracaso-39-lucha-mundial-contra-drogas-1030406.html>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>170</sup> “Una Ayudadita de Memoria para Felipe Calderón”, Compendio de discursos oficiales tomados de la página de Internet de la Presidencia de la República en los que se utiliza la palabra “Guerra”. Blog de la Redacción de la Revista Nexos, 28 de enero de 2011. Disponible en web: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=2571>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

tema en eje de gobierno<sup>171</sup>, en un libro recientemente publicado, el ex Presidente Calderón niega enfáticamente que el combate a las drogas haya sido prioridad en su gobierno:

*...porque de manera equivocada se dice que la prioridad del gobierno fue el combate a las drogas. La prioridad fue la seguridad, no el combate al narcotráfico<sup>172</sup>.*

La tercer variable que caracteriza a estos últimos años del siglo XX y primeros del XXI, es la búsqueda de alternativas al modelo prohibicionista. Los primeros pasos en este sentido los dio Holanda a principios de la década de los 60's, y en particular la ciudad de Ámsterdam<sup>173</sup>. Otros países europeos como Inglaterra, Portugal, la República Checa, España y Suiza, así como Australia, han explorado caminos distintos para regular el mercado de las drogas ilegales.

En esa misma línea, en 2010, en el contexto de la XVII Conferencia Internacional sobre el SIDA, se emitió la Declaración de Viena<sup>174</sup> que hace un llamado a incorporar evidencia científica en las políticas instrumentadas en materia de drogas ilegales, llamando la atención entre otros temas, al crecimiento de las tasas de contagio y muerte por SIDA en países en los que se criminaliza el consumo de drogas.

---

<sup>171</sup> “Los Saldos del Narco: El fracaso de una guerra”, Aguilar V., Rubén y Castañeda, Jorge G. Santillana, Ediciones Generales SA de CV, septiembre 2012, México. “La Guerra de los Zetas: Viaje por la frontera de la necropolítica”, Enrique Osorno, Diego. Random House Mondatori, 2012, México. “Las Tres Guerras: Violencia y narcotráfico en México”, Guerrero Gutiérrez, Eduardo. Nexos, núm. 381, septiembre 2009, México. “El Gobierno se Declara en Guerra contra el Ampa; Inicia Acciones en Michoacán”, Herrera Beltrán, Claudia. La Jornada, 12 de diciembre de 2006. Disponible en web:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>172</sup> “Los Retos que Enfrentamos: Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)”, Calderón Hinojosa, Felipe. Penguin Random House, Grupo Editorial SA de CV, 1ª edición, agosto 2014.

<sup>173</sup> Disponible en web: <http://www.holland.com/es/turista/articulo/politica-sobre-drogas-de-los-paises-bajos.htm>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>174</sup> Disponible en web: <http://www.viennadeclaration.com>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

En EEUU son ya 35 entidades federativas y el Distrito de Columbia que permiten, en mayor o menor medida, el cultivo, comercialización y consumo de marihuana con fines medicinales<sup>175</sup>. Para sorpresa del mundo entero, en el 2012 vía referéndum, los estados de Colorado (frontera con México) y Washington (frontera con Canadá) despenalizaron por completo la marihuana, incluso para fines recreativos.

En otros países se han presentado iniciativas en este mismo sentido, destacando la suscrita por el propio Presidente de Uruguay, José Mujica, que logró hacerse ley después de varios meses de intensos debates<sup>176</sup>.

Incluso organizaciones no gubernamentales como la fundación *Beckley* del Reino Unido, han elaborado propuestas para caminar hacia una nueva convención en materia de drogas<sup>177</sup>. Otras como *Drug Policy Alliance* (DPA), *International Drug Policy Consortium* (IDPC) o el *Transnational Institute* (TNI), son activas participantes del debate a nivel mundial abogando por un cambio al paradigma prohibicionista vigente. La *Global Commission on Drug Policy*, integrada por personas de muy alto nivel<sup>178</sup>, también ha hecho recomendaciones puntuales para la edificación de un nuevo modelo

---

<sup>175</sup> “Repeal Prohibition, Again”, The Editorial Board. New York Times. Disponible en web: <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?module=Search&mabReward=relbias%3A%2C%7B%22%22%3A%22RI%3A18%22%7D&r=0>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>176</sup> “José Mujica Firma la Ley que Legaliza la Marihuana en Uruguay”, RT, 24 de diciembre 2013. Disponible en web: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/115215-mujica-firma-ley-legalizacion-marihuana-uruguay>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>177</sup> “New Draft Framework Convention on Cannabis Control”, The Cannabis Commission, The Beckley Foundation. Disponible en web: <http://www.beckleyfoundation.org/2010/12/framework-convention-on-cannabis-control/>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>178</sup> Aleksander Kwasniewski, ex presidente de Polonia; Asma Jahangir, activista en Derechos Humanos; Carlos Fuentes, escritor *in memoriam*; César Gaviria, ex presidente de Colombia; Ernesto Zedillo, ex presidente de México; Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil; George Papandreou, ex presidente de Grecia; George Shultz, ex Secretario de Estado de EEUU; Javier Solana, ex Alto Representante de la Comisión de Política Exterior de la Unión Europea; John Whitehead, EEUU; Jorge Sampaio, ex presidente de Portugal; Kofi Annan, ex Secretario General de Naciones Unidas; Louise Arbour, ex Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas; Maria Cattau, ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio; Mario Vargas Llosa, escritor; Michel Kazatchkine, ex director del Fondo Global para el combate del SIDA, la tuberculosis y la malaria; Paul Volcker, ex presidente de la Reserva Federal de EEUU; Pavel Bém, ex alcalde de Praga y miembro del parlamento de la República Checa; Ricardo Lagos, ex presidente de Chile; Richard Branson; Ruth Dreifuss, ex presidenta de Suiza; Thorvald Stoltenberg, ex ministro de relaciones exteriores de Noruega.

normativo. Mención aparte merece la fundación *Open Society*, fundada por Geroge Soros en 1984, motor financiero de estas y otras organizaciones, programas académicos e iniciativas legislativas, a través de su *Global Drug Policy Program*<sup>179</sup>.

Recientemente, la Organización de los Estados Americanos (OEA), atendiendo una petición expresa de los 35 estados miembros de dicha organización, presentó un documento denominado *El Problema de las Drogas en las Américas*<sup>180</sup>. Con la participación de un importante número de expertos, la OEA ofrece un panorama serio sobre “el problema” de las drogas y vislumbra escenarios para un mejor tratamiento del problema. Por tratarse de un organismo multilateral en el que participan países seriamente afectados por el prohibicionismo y sus efectos colaterales, en los que vivimos casi mil millones de personas, vale la pena recuperar algunas de sus conclusiones:

*Enfatizamos, igualmente, la necesidad de enfrentar el consumo de drogas con un enfoque de salud pública.*

*...concluimos también que el problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma cómo éste los afecta en particular.*

*...no existe un solo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados, a su vez, a la diversidad de características de nuestros países pero también a la posición que ellos ocupan en relación al problema.*

---

<sup>179</sup> “Global Drug Policy Program”, Open Society Foundation. Disponible en web: <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/global-drug-policy-program>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>180</sup> “El Problema de las Drogas en las Américas”, Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, 2013. Disponible en web: [http://www.pnsd.msssi.gob.es/novedades/pdf/OEAS\\_Informe.pdf](http://www.pnsd.msssi.gob.es/novedades/pdf/OEAS_Informe.pdf). Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

De especial relevancia resulta la manera en que la OEA se refiere a los componentes del “problema” que no atañen a la salud de las personas, es decir, a las externalidades sociales negativas que el prohibicionismo genera. Así lo frasea:

*La experiencia histórica es pródiga en ejemplos que muestran que en la medida que existan bienes y servicios demandados por la sociedad que permanecen prohibidos, existirán los incentivos para que prospere la actividad económica destinada a abastecerlos. Esa actividad económica, al estar asociada a una prohibición, automáticamente califica como ilegal y su práctica, de manera igualmente automática, como delito y en casi todas sus etapas como delito organizado. Y puesto que esta economía ilegal genera mercados igualmente ilegales, tales mercados no están sujetos a regulaciones o normas impuestos socialmente ni están abiertos a procesos regulares de competencia.*

*En consecuencia, las normas y procesos regulatorios que rigen la producción y el tráfico, son los que imponen los propios delincuentes; y la única competencia que puede existir para que el negocio prospere y se expanda es la violencia.*

Así, frente al discurso enarbolado por los prohibicionistas desde hace ya varias décadas, y que dice:

*Las drogas son ilegales porque hacen daño; no hacen daño porque son ilegales<sup>181</sup>,*

la OEA parece responder:

El prohibicionismo pone al mercado en manos de la delincuencia organizada; no es porque la delincuencia organizada controle el mercado, que éste se prohíbe.

---

<sup>181</sup> “Speaking Out Against Drug Legalization”, US Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), May 2003.

Hacia el final de este trabajo habremos de analizar el sentido y efectos de algunas de estas iniciativas para regular mejor el mercado de las drogas.





## **e. Más de 100 Años de Paternalismo Dogmático**

En esta primera parte del trabajo hemos repasado algunos de los eventos más significativos en la construcción del sistema de normas jurídicas coactivas que enmarcan la manera en que las personas convivimos en nuestros días con sustancias psicotrópicas y estupefacientes. Nuestro objetivo ha sido doble: por un lado, probar la existencia de ese sistema y, por otro, distinguir uno de los rasgos que le restan efectividad, esto es, el paternalismo-conservador que trae detrás, la pretensión moralizante que subyace bajo toneladas de leyes y reglamentos que, traducida a proposiciones dogmáticas, oculta intereses como los de la industria farmacéutica.

En efecto, desde sus orígenes, el sistema se ha edificado sobre concepciones del “bien” y del “mal”, en congruencia con la visión moralista de los grupos religiosos de interés que lo impulsaron. Sin dejar espacio a la duda, el prohibicionismo se edificó sobre cimientos que definieron y postularon verdades y dogmas. Con poca información y muchos prejuicios, los arquitectos del sistema trazaron planos que, al definir lo malo, “el mal”, cerraron la puerta a visiones alternativas.

Es pertinente precisar que no es la presencia de concepciones morales lo que se critica, pues detrás de iniciativas legales es común identificar asideros morales, sino la “pureza” de la razón que se sostiene, la validez “a priori” y “universal” que se convierte en infalible, como diría Kant<sup>182</sup>.

Hablando de esos motivos, algunos autores sostienen que el sistema es un “ejercicio de ingeniería social”, diseñado desde las estructuras mentales prevalecientes hacia finales del siglo XIX y equiparable a otros ejercicios del tipo como el socialismo,

---

<sup>182</sup> “Critique of Pure Reason”, Kant, Immanuel. The Modern Library, New York, NY, 2001.

fascismo, comunismo o el nazismo<sup>183</sup>. Incluso refieren que de todos aquellos proyectos tendientes a edificar mejores sociedades a partir de definiciones universales de “lo bueno y lo deseable”, es el único que prevalece en nuestros días.

Pierre Bourdieu advierte sobre el uso y unificación de la lengua y sus significados para establecer verdades “legítimas” y, en consecuencia, dominantes. Así lo dice:

*Para que un modo de expresión... se imponga como único legítimo, es preciso que el mercado lingüístico esté unificado y que los diferentes dialectos (de clase, regionales o étnicos) estén prácticamente regulados por la lengua o el uso legítimo. La integración de una misma ‘comunidad lingüística’, que es un producto de la dominación política reproducido sin cesar por instituciones capaces de imponer el reconocimiento universal de la lengua dominante, es la condición de la instauración de relaciones de dominación lingüística<sup>184</sup>.*

Así, desde esta perspectiva, podemos sostener que el sistema prohibicionista es un conjunto de enunciados, un marco lingüístico que define realidades y postula verdades. Esto adquiere superior relevancia cuando dicho lenguaje es oficializado, cuando es adoptado por autoridades legítimas, e impuesto a través de cuerpos normativos y técnicos. Nuevamente Bourdieu:

*...cuanto más oficial es el mercado... mayor dominio detentan los dominantes... autorizados a hablar con autoridad. La competencia lingüística no es una simple capacidad técnica, sino una capacidad estatutaria acompañada casi siempre de la capacidad técnica, aunque sólo sea porque obliga a la adquisición a través de la asignación estatutaria, al revés de la creencia común que ven en la capacidad técnica el fundamento de su capacidad estatutaria. La competencia legítima es la capacidad estatutariamente reconocida a una persona autorizada, a una*

---

<sup>183</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013.

<sup>184</sup> “Qué Significa Hablar: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA de CV, 2008, Madrid, España.

*‘autoridad’, para emplear en los actos oficiales (formal) la lengua legítima, es decir, oficial (formal), lengua autorizada que crea autoridad, palabra acreditada y digna de crédito o, en una palabra, preformativa, que aspira (con mayores posibilidades de éxito) a producir un efecto<sup>185</sup>.*

Sólo para ilustrar el argumento y sin olvidar el tono de los discursos de quienes impulsaron el prohibicionismo que ya referimos antes, baste citar algunos enunciados del Preámbulo de la Convención de 1961, que es norma vigente:

*Las Partes,*

*Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad...*

*Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad,*

*Conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal...*

Como se aprecia, el legislador define el “mal” sin ambigüedades y postula la verdad pura y absoluta: Las drogas son un mal grave que se debe combatir.

Cual si se tratara de una constatación de carácter científico, sin serlo, el uso del lenguaje deja poco o nulo espacio a consideraciones diversas, a la falibilidad del propio enunciado. Este no es un accidente menor, pues de estos enunciados que adquieren formato de dogma se desprende el resto del sistema normativo y, por ende, de su talante prohibicionista. De estos enunciados se derivan objetivos que justifican la existencia del propio sistema normativo y que se convierten en su propio lastre, como el de erradicar usos distintos a los médicos o científicos.

---

<sup>185</sup> “Qué Significa Hablar: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA de CV, 2008, Madrid, España.

En contraste con la referida visión dogmática, pisando los terrenos de la duda, de lo posible, de lo falible, de lo deseable, el enunciado podría reformularse de la siguiente manera: El abuso en el consumo de drogas puede generar un mal grave.

Como se aprecia, el uso del lenguaje es determinante para el resultado que se busca. En el primer caso, que es norma vigente, se define lo malo; las drogas son esencialmente un mal. En el segundo caso se advierte que cierta conducta relacionada con las drogas puede provocar un mal; el abuso en el consumo es lo que puede provocar un mal.

Otro ejemplo de cómo el lenguaje y su uso es determinante, lo encontramos en la frase acuñada con motivo de la reunión en Nueva York, el 8 de junio de 1998, de la *United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem* (UNGASS), que decía así:

*Un mundo libre de drogas – Podemos lograrlo!*<sup>186</sup>

Es evidente el voluntarismo que subyace a la frase, así como lo absurdo de la misma. Un mundo sin drogas no sólo es una utopía, sino una frase vaga, imprecisa y equivocada, pues la humanidad requiere de drogas para atender enfermedades y padecimientos; se trata de una arenga, convertida en política pública de carácter internacional, basada en sentimientos, dogmas y prejuicios. Francisco E. Thoumi, frente a este *slogan*, propone uno realista que, en su sencillez, abre la puerta a opciones regulatorias más comprensivas:

*Un mundo sin drogas – No es posible*<sup>187</sup>

Así pues, como se puede leer en el Preámbulo de la Convención de 1961, el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas no sólo entraña un peligro para la salud

---

<sup>186</sup> Cartel publicitario de UNDCP relativo a la reunión de UNGASS 1988. Disponible en web: [http://www.ungassondrugs.org/images/stories/UNGASS\\_poster.jpg](http://www.ungassondrugs.org/images/stories/UNGASS_poster.jpg). Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>187</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013.

física de las personas, sino también para la “salud moral de la humanidad”. Este es, sin duda, el rasgo que mayor carga impone al sistema normativo objeto de estudio. Cuando una instancia valorativa como esa fundamenta los objetivos que justifican la existencia de un ordenamiento jurídico, estamos frente a una falacia naturalista.

Más adelante entraremos de lleno en el análisis de éste y otros elementos que afectan de vaguedad al resto del sistema y que se sostienen a partir de establecer conexiones necesarias entre obligaciones morales y jurídicas; de fundar ordenamientos jurídicos en juicios valorativos. Por el momento basta identificar, a través del recorrido histórico que se hizo, uno de los elementos característicos del sistema y que se encuentra en el corazón del mismo: su dogmatismo.

Ahora bien, definido por parte de los arquitectos del modelo como Charles Brent, Hamilton Wright, Henry Finger y Harry J. Anslinger, entre otros, que las drogas son un mal que debe ser erradicado, fue el camino paternalista de tipo conservador para hacer valer la norma jurídica el que caracteriza el cómo. Así es, el prohibicionismo como antídoto frente al mal es una ruta que deviene de un cierto tipo de visión paternalista, en donde el Estado y/o el gobierno asumen la protección y defensa de sus hijos, de sus ciudadanos, a quienes juzgan como seres inferiores e indefensos. Esta forma de entender el ejercicio del poder y la relación entre gobernantes y gobernados, es característica del pensamiento conservador en EEUU y en muchas partes del mundo.

En este orden de ideas, George Lakoff<sup>188</sup> argumenta que la manera de pensar y actuar en el terreno político de liberales y conservadores en EEUU se basa en concepciones profundas de la familia y la moral. El político conservador proviene, en la gran mayoría de los casos, de contextos familiares que Lakoff define como “Modelo de Padre Estricto”. Ambientes familiares nucleares, tradicionales, en los que el padre es

---

<sup>188</sup> Lakoff, George, “Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think”, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2nd edition, 2002.

la autoridad fuerte y única, es el responsable del bienestar del resto de los integrantes. Modelos de convivencia familiar que parten de la premisa de que la vida es dura y el mundo un lugar lleno de peligros; la figura paterna es guía para enfrentar esos retos. La moral es el centro de mando y la debilidad se debe combatir todos los días; con trabajo y disciplina se logra la fortaleza moral necesaria para enfrentar los retos de la vida cotidiana y las tentaciones. Porque el padre sabe lo que conviene a los hijos, es quien define los caminos correctos y establece las fronteras morales<sup>189</sup>.

Cuando trasladamos este discurso al terreno de las drogas, el razonamiento conservador sigue así: las drogas hacen daño físico y moral a la humanidad, son un mal grave contra el que se debe luchar; lo moral es ser fuerte y luchar contra el mal; consumir es debilidad moral, es inmoral y merece castigo.

En sentido opuesto, Lakoff define y vincula al político liberal norteamericano con contextos familiares y morales basados en la corresponsabilidad y en la solidaridad. Llama a este otro modelo el “Modelo de Padre Criador”, en el que el respeto es más importante que el sistema de castigo-recompensa; en el que la autoridad no proviene de la dominación sino del reconocimiento; en el que la violencia no tiene cabida y la moralidad es empatía. Es este modelo el que motiva visiones alternativas al prohibicionismo coactivo.

Es así que podemos afirmar que el modelo prohibicionista impuesto a las drogas en el mundo es uno basado en postulados dogmáticos –las drogas son un mal–, y que el diseño y arquitectura de los ordenamientos jurídicos que derivan de ese dogma pueden caracterizarse como paternalistas en el sentido conservador que define Lakoff.

---

<sup>189</sup> Max Weber, en su obra “The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism” habla también de la atmósfera en el hogar como elemento determinante del desarrollo de las personas: “...*the mental and spiritual peculiarities acquired from the environment, here the type of education favoured by the religious atmosphere of the home community and the parental home, have determined the choice of occupation, and through it the professional career*”.

En esta misma línea crítica al trasfondo, Rodolfo Vázquez resume en cuatro los argumentos que, desde su punto de vista, justifican el modelo prohibicionista aplicado a las drogas: el argumento perfeccionista, que pretende inculcar planes de vida “buenos” y erradicar “vicios”; el argumento paternalista, que parte de la incompetencia del individuo para tomar decisiones correctas; el argumento de la defensa social, que busca cuidar a terceros de las acciones irresponsables de algunos individuos; y el argumento democrático, que señala al adicto como incapaz de contribuir con trabajo y esfuerzo al bienestar colectivo<sup>190</sup>.

Para concluir vale la pena referir nuevamente a Bordieu:

*El efecto de universalización es uno de los mecanismos, y sin duda entre los más poderosos, a través de los cuales se ejerce la dominación simbólica... la imposición de la legitimidad de un orden social<sup>191</sup>.*

*...lo excepcional no es la capacidad de hablar que, al estar inscrita en el patrimonio biológico, es universal y por ello esencialmente no distintiva, sino la competencia necesaria para hablar la lengua legítima...<sup>192</sup>.*

Es a través del lenguaje jurídico, que no es sino un uso particular del lenguaje ordinario, que se construyen realidades y se imponen visiones y hasta estilos de vida. A fuerza de repetir “lo que es”, en un tono y estilo que sentencia porque constata, se crean imágenes y conceptos respecto de “la verdad” que parecen inamovibles, incontrovertibles. Si a esto se le agregan asideros morales, es decir, se incorpora el discurso de lo bueno y lo malo, de lo que creemos o no creemos, de la fe o falta de ella,

---

<sup>190</sup> “Las Fronteras Morales del Derecho”, Vázquez, Rodolfo. Distribuciones Fontmara SA, 1ª edición, 2009, México.

<sup>191</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bordieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores. Colombia, 2000.

<sup>192</sup> “Qué Significa Hablar: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA de CV, 2008, Madrid, España.



en el sentido religioso del que habla Popper<sup>193</sup>, lo que tenemos es un credo presentado en formato de norma jurídica. Un credo que al constituirse en un campo jurídico, constituye la realidad a partir de dogmas.

Es importante desde ahora establecer que las normas específicas o hechos jurídicos que se contienen en los distintos ordenamientos que conforman el sistema prohibicionista que analizamos, son parte de un campo jurídico internacional que, a su vez, deriva de ese credo que referimos. Es importante porque cualquier planteamiento de cambio, si se piensa que sea de fondo, tiene que atender esos orígenes dogmáticos y el paternalismo que subyace a su instrumentación.

También es pertinente advertir que frente al problema de marras, no recurriremos al positivismo como método de contraste o crítica. Ese trabajo no aportaría suficiente. Para desmontar o deconstruir el modelo prohibicionista, ponderaremos argumentos empíricos que permitan evaluar su efectividad, y desde el ámbito óntico-práctico, identificaremos aquellos problemas lingüísticos que afectan las reglas bajo las cuales opera el sistema normativo. Además, trataremos de superar el debate naturalismo-positivismo analizando la validez del sistema normativo vigente desde la óptica de los derechos humanos, en particular, del derecho de todo individuo a la salud, a decidir un proyecto de vida, a no ser discriminado y a acceder a la justicia en igualdad de condiciones. En efecto, como veremos, el sistema prohibicionista choca y se confronta con derechos fundamentales, razón suficiente para buscar esquemas que promuevan una armonización inteligente de los bienes que se pretenden tutelar.

---

<sup>193</sup> Karl R. Popper en su obra “Después de la Sociedad Abierta”, Editorial Paidós Mexicana SA, 2010, sostiene que enunciados esencialistas que pretenden definir el “ser” se encuentran dentro del campo de las religiones, de las creencias y de la fe, y por completo apartados del pensamiento científico.

### **3. Resultados: Los claroscuros de la prohibición**

No es fácil hacer un balance que aspire a ser concluyente respecto a lo sucedido durante el siglo de la prohibición sobre las drogas. Por distintas razones, la información sobre el tema es incompleta y metodológicamente incomparable. Así también la relación causa-efecto respecto de otros fenómenos o externalidades negativas como el crimen organizado, el tráfico de armas y personas, la corrupción o el lavado de dinero. Si bien existe y está documentada en miles de expedientes judiciales, es motivo de controversia en cuanto a su impacto o influencia en términos absolutos y relativos.

Sin embargo, el ejercicio es útil en la medida que permite ubicar el tema en su posible magnitud, en su dimensión como problemática social y económica frente a otros problemas globales. Sólo así podremos aventurar juicios en torno a su efectividad y al costo-beneficio que resulta de su instrumentación.

Dicho esto, en la primera parte de este capítulo habremos de precisar los objetivos explícitamente señalados por el legislador y que justifican la existencia misma del sistema normativo que estudiamos. Sin entrar en demasiado detalle, pues eso lo haremos en el siguiente capítulo, habremos de señalar fallas e insuficiencias en la definición precisa de esos objetivos. También arrojaremos luces sobre “otros objetivos” que, tras bambalinas, alimentan el endurecimiento del sistema. Por supuesto se trata de aproximarnos a la realidad, a lo que ha sucedido y a ubicar el nivel de avance en el cumplimiento de los objetivos del sistema prohibicionista, pero hacerlo sin considerar esas otras motivaciones, las de la industria farmacéutica, las de los cientos de miles de burócratas que ven en el prohibicionismo una fuente de trabajo, las de la industria armamentista que hace negocios con buenos y malos, las de políticos que ofrecen guerras contra el mal para atraer votantes, las de EEUU en su

permanente esfuerzo por mantener controles geoestratégicos que permitan proteger sus intereses, o las del crimen organizado que administra uno de los negocios más rentables del planeta, nos llevaría a sólo ver una cara de la moneda.

Una vez analizados los objetivos del legislador, trataremos de analizar el comportamiento del mercado de las drogas en el mundo, es decir, la oferta y la demanda. El análisis lo haremos dividiendo al mercado en dos: primero abordaremos aquel definido como legal y legítimo; y después el otro, el prohibido e ilícito. Este ejercicio nos permitirá ponderar las dificultades que supone el intentar controlar un mercado a partir de los “usos” de ciertas materias primas y/o derivados de éstas. En otras palabras, desde una perspectiva puramente económica y al margen de consideraciones sanitarias, haremos evidente lo difícil que es tratar de reconocer y hacer valer los incentivos apropiados para que agentes económicos, en la búsqueda por maximizar sus beneficios, distinguan con nitidez los usos buenos de los malos. A diferencia de otros muchos mercados, en los que se controla la oferta a partir de licencias, permisos, cupos y/o certificaciones de origen, de calidad o de propiedad intelectual, en el caso que nos ocupa el control se pretende a partir del uso que el consumidor pretenda darle al producto. Es así, como lo veremos, que si el uso pretendido es recreativo, aunque no provoque problemas de salud ni dañe a terceras personas, la cadena productiva es criminalizada. En cambio, si el uso pretendido es medicinal o terapéutico, aunque provoque daños a la salud de quien consume y potencialmente a su entorno, forma parte de cadenas productivas legítimas.

Para concluir esta parte del trabajo, analizaremos el costo social del sistema normativo que prohíbe el mercado de algunas drogas. Trataremos de ubicar en su magnitud el impacto de fenómenos que, si bien no se explican exclusivamente por la dinámica del mercado ilegal de las drogas, sí encuentran en él oportunidades para recrearse y alimentarse. Nos referimos específicamente a problemas como el del crimen organizado y el atropello de derechos humanos.

Es importante precisar desde ahora que solamente nos interesa establecer relaciones de causalidad entre el mercado de las drogas, en sus vertientes legal e ilegal, y los fenómenos referidos. No es materia de este trabajo analizar esos fenómenos, por ello, y reiterando la perspectiva economicista de este capítulo y el objetivo de entender las consecuencias prácticas de la aplicación del sistema normativo vigente, les daremos trato de “externalidades negativas” alimentadas por las imperfecciones del mercado y su regulación.

En otras palabras, si el mercado de las drogas ilegales se pudiera trasladar al ámbito de la legalidad, es muy probable que el crimen organizado subsista. Así también, si el Estado ya no tuviera que combatir en las calles para erradicar el mercado de las drogas ilegales, el riesgo de que pudiera violar derechos humanos seguiría existiendo. Lo que sostenemos es que ambos fenómenos, el crimen organizado y la violación de derechos humanos, se agravan y se potencian gracias a que el sistema prohibicionista vigente los alienta y alimenta.

En contraste, nos separamos de quienes sostienen o insinúan que el crimen organizado y la violación de derechos humanos son efectos y responsabilidad exclusiva del mercado ilegal de drogas, del narcotráfico. Esto último supondría que legalizar el mercado acabaría con ambos fenómenos, como si se tratara de magia, argumento que no encuentra sustento alguno y, por ello, no consideramos que sea el más importante para modificar el paradigma prohibicionista. Como ya señalamos, trasladar dicho mercado al ámbito de la legalidad podría restar potencia económica y operativa al crimen organizado, por un lado, y por otro, disminuir probabilidades de que el Estado cometa violaciones a derechos humanos, más no erradicar por completo dichas externalidades sociales negativas.



## **a. Los Objetivos:** Garantizar el abasto legal y erradicar el ilegal

En virtud de que las tres convenciones de Naciones Unidas en materia de estupefacientes y psicotrópicos son vigentes y complementarias, se estima conveniente analizar los objetivos que se plantean de manera integral. Es así que empezaremos por ubicar aquellos textos que de manera explícita nos presenten objetivos a alcanzar por virtud de la instrumentación de los propios ordenamientos, contenidos tanto en las propias convenciones como en otros documentos producidos por organismos que derivan de ellas mismas, como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Para concluir, analizaremos otros objetivos que puedan desprenderse del cuerpo de los Preámbulos de las Convenciones, así como aquellos expuestos como Reservas Transitorias en la Convención de 1961.

El Artículo 4, Obligaciones Generales, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, establece:

*Las partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias:*

...

*c) Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos.*

Como se aprecia, es este enunciado el que establece explícitamente el objetivo central del ordenamiento jurídico, la restricción del mercado de estupefacientes a usos o fines

de carácter médico o científico. Al mismo tiempo, pero sin hacerlo explícito, se obliga a los Estados firmantes (las partes adoptarán) a legislar para prohibir (limitar exclusivamente) el mercado de estupefacientes que se aparte de los ámbitos médicos y científicos.

Vale la pena subrayar que este ordenamiento, que es pieza fundamental del sistema, como ya señalábamos en apartados anteriores, se concentra en delimitar una línea a partir del uso que se dé a las sustancias, y no hace distinción alguna ni matiza respecto de la posesión de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Por ello, en muchos países la posesión, hasta ciertas cantidades, independientemente del uso que se le dé o pretenda dar, está legalizada.

El Artículo 7º, Disposiciones Especiales Aplicables a las Sustancias de la Lista I, de la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, establece:

*En lo que respecta a las sustancias de la Lista I, las Partes:*

- a) Prohibirán todo uso, excepto el que con fines científicos y fines médicos muy limitados hagan personas debidamente autorizadas en establecimientos médicos o científicos que estén bajo la fiscalización directa de sus gobiernos o expresamente aprobados por ellos.*
- b) Exigirán que la fabricación, el comercio, la distribución y la posesión estén sometidos a un régimen especial de licencias o autorización previa.*
- c) Ejercerán una estricta vigilancia de las actividades y actos mencionados en los párrafos a) y b).*
- d) Limitarán la cantidad suministrada a una persona debidamente autorizada a la cantidad necesaria para la finalidad a que se refiere la autorización.*

*e) Exigirán que las personas que ejerzan funciones médicas o científicas lleven registros de la adquisición de las sustancias y de los detalles de su uso; esos registros deberán conservarse como mínimo durante dos años después del último uso anotado en ellos; y*

*f) Prohibirán la exportación e importación excepto cuando, tanto el exportador como el importador, sean autoridades competentes u organismos del país o región exportador e importador, respectivamente, u otras personas o empresas que estén expresamente autorizadas por las autoridades competentes de su país o región para este propósito. Los requisitos establecidos en el párrafo 1° del artículo 12 para las autorizaciones de exportación e importación de las sustancias de la Lista II se aplicarán igualmente a las sustancias de la Lista I.*

Es evidente que el objetivo central de la Convención de 1971 es obligar a los Estados firmantes a endurecer controles sobre las sustancias psicotrópicas utilizadas con fines médicos o científicos. Es decir, sobre el mismo objetivo explícito de la Convención de 1961, se amplían y precisan las obligaciones tendientes a controlar el mercado legal de drogas.

Nótese por favor el énfasis en la necesidad de que los Estados firmantes instrumenten mecanismos regulatorios que les permitan otorgar y controlar licencias, autorizaciones y registros “oficiales”, así como implementar estrictos mecanismos de fiscalización. La Convención de 1971 da un paso fundamental para entender el funcionamiento actual del mercado farmacéutico en el mundo, así como para determinar el tamaño y complejidad de las instituciones gubernamentales encargadas de gestionar autorizaciones, registros y sistemas de fiscalización. En efecto, se fortalece un sofisticado sistema de control de la demanda y de la oferta global por sustancias psicotrópicas y estupefacientes y, en consecuencia, de precios. No son pocos los párrafos ni los artículos que dedica esta Convención a definir los términos en que se debe conducir la exportación e importación de estas sustancias en el mundo,



ni aquellos cuyo contenido versa sobre facultades y atribuciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para observar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones referidas por parte de los Estados firmantes.

Como se puede apreciar, las primeras dos convenciones, si bien establecen medidas para combatir y erradicar el mercado ilegal, enfocan sus baterías sobre el control del mercado legal de drogas.

En contraste, la tercera, la “Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”, y como su nombre lo indica, apunta decididamente hacia el combate del mercado ilegal de las drogas. Es así que podemos identificar con claridad su objetivo revisando algunos párrafos de los siguientes artículos:

*Artículo 2 –Alcance de la presente Convención–*

*1) El propósito de la presente Convención es promover la cooperación entre las Partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional. En el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.*

...

*Artículo 3 –Delitos y Sanciones–*

*1) Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se comentan intencionalmente:*

...

2) *A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.*

...

5) *Las Partes dispondrán lo necesario para que sus tribunales y demás autoridades jurisdiccionales competentes puedan tener en cuenta las circunstancias de hecho que den particular gravedad a la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, tales como:*

...

#### *Artículo 5 –Decomiso–*

1) *Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:*

...

#### *Artículo 6 –Extradición–*

a) *El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por las Partes de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 3.*

...

Es pues, a partir de la Convención de 1988 que a nivel global se lleva el modelo prohibicionista, en su vertiente coercitiva, a su máxima expresión. Aquello que había quedado en los instrumentos previos como objetivo secundario o derivación del primero, la erradicación mercado ilegal por la vía de su prohibición, ahora se hace explícita y prioritaria la necesidad de criminalizarlo; de tipificar como delitos penales todas y cada una de las actividades que se desarrollan en el mercado que no abastece necesidades médicas o científicas, o que no lo hace por las vías oficiales (legales).

Es interesante recuperar lo que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes interpreta como el objetivo de los tratados de fiscalización internacional de drogas, en su informe 2010 Disponibilidad de Sustancias Sometidas a Fiscalización Internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos:

*El objetivo de los tratados de fiscalización internacional de drogas es garantizar la disponibilidad adecuada de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos, asegurándose al mismo tiempo de que estas sustancias no son desviadas para fines ilícitos.*

Nuevamente nos topamos con el objetivo explícito de controlar “adecuadamente” el mercado definido como lícito por el tipo de uso que se le da a las drogas, y el objetivo no tan explícito de erradicar el otro mercado, el que alimenta usos definidos como ilícitos.

Pero antes de intentar resumir y precisar los objetivos planteados por los ordenamientos jurídicos analizados, veamos que nos dicen los “Preámbulos” de las convenciones sobre drogas que, para facilitar su análisis comparativo, se transcriben en la siguiente tabla:

<p align="center"><b>Convención Única sobre Estupefacientes</b> <b>1961</b> <b>Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes</b></p>	<p align="center"><b>Convención sobre Sustancias Sicotrópicas</b> <b>1971</b></p>	<p align="center"><b>Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas</b> <b>1988</b></p>
<p>Las Partes, Preocupadas por la <u>salud física y moral de la humanidad</u>.</p>	<p>Las Partes, Preocupadas por la <u>salud física y moral de la humanidad</u>.</p>	<p>Las Partes, Profundamente preocupadas por la <u>magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos</u> de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representan una <u>grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad</u>.</p>
<p>Reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las <u>medidas necesarias para garantizar la disponibilidad</u> de estupefacientes con tal fin.</p>	<p>Advirtiendo con inquietud los problemas sanitarios y sociales que origina el <u>uso indebido de ciertas sustancias sicotrópicas</u>.</p>	<p>Profundamente preocupadas asimismo por la sostenida y creciente penetración del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en los diversos grupos sociales y, particularmente, por la <u>utilización de niños</u> en muchas partes del mundo como mercado de consumo y como instrumentos para la producción, la distribución y el comercio ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, <u>lo que entraña un peligro de gravedad incalculable</u>.</p>
<p>Reconociendo que la toxicomanía constituye un <u>mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad</u>.</p>	<p>Decididas a prevenir y <u>combatir el uso indebido</u> de tales sustancias y el <u>tráfico ilícito a que da lugar</u>.</p>	<p>Reconociendo los <u>vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas</u> relacionadas con él, que socavan las <u>economías lícitas</u> y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados.</p>
<p>Conscientes de su obligación de <u>prevenir y combatir ese mal</u>.</p>	<p>Considerando que es necesario tomar medidas rigurosas para <u>restringir el uso de tales sustancias a fines lícitos</u>.</p>	<p>Reconociendo también que el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional <u>cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad</u>.</p>
<p>Considerando que para ser eficaces las medidas contra el <u>uso indebido</u> de estupefacientes se hace</p>	<p>Reconociendo que <u>el uso de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos es</u></p>	<p>Conscientes de que <u>el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que</u></p>

necesaria una acción concertada y universal.	<u>indispensable</u> y que no debe restringirse indebidamente su disponibilidad para tales fines.	permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles.
Estimando que esa acción universal exige una <u>cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes</u> .	Estimando que para ser eficaces, <u>las medidas contra el uso indebido</u> de tales sustancias requieren una acción concertada y universal.	Decididas a <u>privar</u> a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y <u>eliminar así su principal incentivo</u> para tal actividad.
Reconociendo que las Naciones Unidas tienen <u>competencia en materia de fiscalización de estupefacientes</u> y deseando que los órganos internacionales competentes pertenezcan a esa Organización.	Reconociendo la <u>competencia de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de sustancias sicotrópicas</u> y deseando de que los órganos internacionales interesados queden dentro del marco de dicha Organización.	Deseosas de <u>eliminar las causas profundas del problema del uso indebido</u> de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, comprendida <u>la demanda ilícita</u> de dichas drogas y sustancias y <u>las enormes ganancias</u> derivadas del tráfico ilícito.
Deseando concertar una Convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que <u>se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos</u> y se establezca una cooperación y una <u>fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos</u> .		Considerando que son necesarias <u>medidas de control con respecto a determinadas sustancias</u> , como los precursores, productos químicos y disolventes, que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y que, por la facilidad con que se consiguen, han provocado un aumento de la fabricación clandestina de esas drogas y sustancias.
		Decididas a mejorar la cooperación internacional para <u>la supresión del tráfico ilícito por mar</u> .
		Reconociendo que <u>la erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva</u> de todos los Estados y que, a ese fin, es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional.
		Reconociendo también la <u>competencia de las Naciones Unidas en materia de fiscalización</u> de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y deseando que los <u>órganos internacionales relacionados con esa fiscalización actúen dentro del marco de las</u>

		<u>Naciones Unidas.</u>
		Reafirmando los principios rectores de los tratados vigentes sobre <u>fiscalización</u> de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y el <u>sistema de fiscalización</u> que establecen.
		Reconociendo la necesidad de <u>fortalecer y complementar las medidas previstas</u> en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, en esa Convención enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y en el Convenido sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, con el fin de enfrenarse a la <u>magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus graves consecuencias.</u>
		Reconociendo también la importancia de <u>robustecer e intensificar medios jurídicos</u> eficaces de cooperación internacional <u>en asuntos penales para suprimir las actividades delictivas internacionales de tráfico ilícito.</u>
		Deseosas de concertar una convención internacional que sea un <u>instrumento completo, eficaz y operativo, específicamente dirigido contra el tráfico ilícito</u> , en la que se tomen en cuenta los diversos aspectos del problema en su conjunto, en particular los que no estén previstos en los tratados vigentes en la esfera de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

**Tabla 1.-** Elaboración propia a partir de los Preámbulos de las Convenciones de Naciones Unidas sobre drogas (los subrayados son del autor). Disponibles en web:

[https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf)

[http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf)

[http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014

Como se puede apreciar, además de los objetivos ya comentados, aparecen otros como:

- *La salud física y moral de la humanidad;*
- *Prevenir y combatir ese mal (la toxicomanía);*
- *Instrumentar esquemas de fiscalización internacional a partir de reconocerle competencia sobre el tema a Naciones Unidas;*
- *Proteger a la niñez;*
- *Privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito de drogas del producto de sus actividades;*
- *Eliminar las causas profundas del uso indebido de drogas; y,*
- *Robustecer e intensificar los medios jurídicos internacionales en asuntos penales para suprimir el mercado ilícito de drogas.*

Así también, resulta interesante revisar objetivos que con inusitada precisión aparecen en el Artículo 49, inciso 2, Reservas Transitorias, de la Convención Única de 1961:

...

- d. El uso de opio para fines casi médicos deberá ser abolido en un plazo de 15 años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención...*
- e. La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención...*
- f. El uso de la cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención...*

...

Así, para analizar los resultados del modelo prohibicionista impuesto al mercado de las drogas, que es el objetivo central en este capítulo del trabajo, nos concentraremos en los dos que parecen estar al centro del sistema y que presentan condiciones para ser medidos:

1. El abasto suficiente y oportuno de estupefacientes y sustancias psicotrópicas al mundo entero para fines médicos y científicos.
2. La erradicación del mercado de las mismas sustancias que persiga fines distintos al médico o científico.

Esto no quiere decir que los otros objetivos planteados sean menos importantes. Lo que significa es que esos otros objetivos son difíciles de medir, sobre todo porque presentan problemas de precisión y claridad como resultado de un manejo inapropiado del lenguaje. ¿Cómo evaluar avances en materia de salud moral de la humanidad, o de prevenir y combatir el mal, o de eliminar causas profundas del uso indebido de drogas, o del uso del opio para fines casi médicos?





## **b. El Mercado Legal y Legítimo: Los usos buenos**

El mercado legal y legítimo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas es la institución a través de la cual se pretende cumplir con el primer objetivo del sistema prohibicionista: el abasto oportuno y suficiente de estupefacientes y sustancias psicotrópicas al mundo entero. Este mercado está controlado por la poderosa industria farmacéutica transnacional, con el concurso de los Estados firmantes de las Convenciones y la supervisión de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Para analizar el comportamiento de este mercado es importante dedicar algunas líneas a ubicar el papel que juega la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

La Junta se define en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes como un “Órgano Internacional de Fiscalización” de la Organización de Naciones Unidas. Goza de independencia técnica y se financia del presupuesto general aprobado por la ONU así como de aportaciones específicas de Estados no miembros. Está integrada por trece miembros<sup>194</sup> que ocupan sus cargos de manera honorífica<sup>195</sup> y cuenta con las siguientes funciones:

*...en cooperación con los gobiernos... tratará...*

---

<sup>194</sup> Tres personas con experiencia médica, farmacológica o farmacéutica propuestos por la Organización Mundial de la Salud; y diez personas propuestas por los Estados miembros y no miembros de Naciones Unidas, “*que conozcan la situación en materia de estupefacientes en los países productores, fabricantes y consumidores y que estén vinculados con esos países*”, buscando una representación geográfica equitativa. Las trece personas durarán en su encargo 5 años con posibilidad de ser reelectas y sesionan tres veces al año por un total acumulado de 6 semanas.

<sup>195</sup> Simbólicamente se les paga un salario equivalente a \$1 dólar norteamericano al año. Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013, integrante de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

*(1) de limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes a la cantidad adecuada necesaria para fines médicos y científicos,*

*(2) de asegurar su disponibilidad para tales fines y*

*(3) de impedir el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso ilícitos de estupefacientes.*

En 13 artículos de un total de 51 que conforman la Convención Única de 1961, se definen mecanismos para que la Junta lleve a cabo sus funciones. Destacan por su relevancia los siguientes:

Artículo 12.- Define el funcionamiento del “sistema de provisiones”, a través del cual la Junta establece procedimientos para que los Estados miembros anualmente establezcan sus necesidades en materia de estupefacientes. Es interesante notar que la Junta tiene facultades para examinar las provisiones remitidas por los Estados miembros y diferir de ellas, en cuyo caso es la Junta quien “tendrá derecho a establecer, comunicar y publicar sus propias provisiones”.

Artículo 13.- Otorga a la Junta facultades para diseñar e instrumentar un sistema de información estadística y obliga a los Estados miembros a suministrar la información que ésta solicite.

Artículo 14.- Establece medidas que la Junta podrá tomar para “asegurar el cumplimiento de las disposiciones” de la Convención, entre las que destacan: proponer la celebración de consultas o solicitar explicaciones a los Estados miembros; solicitar a Estados miembros la adopción de medidas correctivas; proponer a Estados miembros la realización de estudios específicos; cuando los objetivos de la Convención “corran grave peligro” podrá proponer medidas de cooperación internacional; y, recomendar el cese de importaciones y

exportaciones respecto de algún país o territorio, durante un período específico de tiempo o hasta que la Junta “quede satisfecha con la situación existente en ese territorio o país”.

En otras palabras, se confieren a esta Junta, en particular a los 13 integrantes de la misma, los papeles de “cámara de compensación”, “torre de control” y “auditor” respecto del comercio mundial de drogas que se lleva a cabo entre países y regiones.

Sin embargo, en los hechos la Junta ha perdido relevancia, derivado de lo siguiente<sup>196</sup>:

- a. Desde su creación en 1961, nunca ha recomendado la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el Artículo 14 referido (perro que ladra, no muerde);
- b. El perfil de sus integrantes ha estado dominado por diplomáticos, abogados criminalistas, químicos y funcionarios sanitarios, quienes en la mayoría de los casos, actúan influenciados por los sesgos que esas especialidades mantienen sobre el tema de las drogas. Además, dado el carácter honorífico del encargo, quienes están lo hacen por convicción, por que quieren estar ahí para hacer valer a la letra las convenciones. No es común la participación en ese espacio de personas con visiones críticas sobre lo dispuesto por las convenciones. En otras palabras, visiones sociales o económicas que pudieran incorporar perspectivas diversas, han estado subrepresentadas.
- c. La Junta responde a las convenciones y no a la ONU. Esto la ha convertido en una apologista e intérprete riguroso de ellas, contraviniendo incluso el espíritu mismo de Naciones Unidas.
- d. La incorporación o desincorporación de sustancias a las listas de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, elemento fundamental para la instrumentación de las convenciones, no depende de la Junta, sino de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la ONU, a partir

---

<sup>196</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi, integrante de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, el 26 de agosto de 2013.

de recomendaciones que presentan los Estados miembros y/o la Organización Mundial de la Salud. Es importante decir que la Comisión de Estupefacientes ha dejado pasar períodos de hasta 7 años sin reunirse. El resultado de este mal arreglo, es que existen sustancias y precursores químicos que deberían haberse incorporado ya a las listas, así como otras que, probados sus bajos o nulos niveles de afectación a la salud de las personas, debieron haberse ya excluido de las listas<sup>197</sup>.

Reconocida pues la debilidad operativa de la Junta, es importante ubicar a la industria farmacéutica en el tablero, porque como es sabido, es la responsable de la transformación de las materias primas y sus derivados en productos comerciales bajo el manto de patentes, registros y licencias. También es importante reconocer el papel que juegan miles de funcionarios públicos de distintos países que autorizan y fiscalizan esta producción “legal” de sustancias prohibidas, así como de empresarios que transportan y producen para que las materias primas lleguen a los laboratorios.

Dicho de otra manera, si la Junta cada día es más irrelevante y rígida en su interpretación de las convenciones, ¿quién y cómo controla el flujo global de sustancias prohibidas para fines lícitos?<sup>198</sup> Es inevitable voltear hacia la industria farmacéutica.

---

<sup>197</sup> La marihuana es una sustancia que dados sus niveles de adicción y efectos nocivos sobre la salud de las personas, podría eventualmente salir de las listas de control, como sucede con el alcohol y el tabaco que son incluso más adictivos. En efecto, según un artículo publicado en *The Lancet* (369), firmado por Nutt King, Saulsbury y Blakemore en 2007, en una escala de 0 a 3, el nivel más alto de adicción física lo presenta la heroína con 3.0, le siguen los barbitúricos con 1.8, el alcohol con 1.6, la cocaína con 1.3, las anfetaminas con 1.1, el cannabis con 0.8, el extasis con 0.7 y el LSD con 0.3. Otro artículo, publicado en la revista *In Health* en 2011, en una escala de 0 a 100, clasifica las 18 sustancias más adictivas resultando que la nicotina ocupa el primer lugar con 100 puntos, el valium o diazepam el quinto con 85 puntos, el alcohol el octavo con 82, la cocaína el onceavo con 73, la cafeína el doceavo con 72 y la marihuana el catorceavo con 21 puntos. El diario británico “*The Independent*”, publicó el 1 de agosto del 2006 una lista de sustancias en función del nivel de adicción que provocan, con los siguientes resultados: primer lugar la heroína, segundo cocaína, quinto alcohol, noveno tabaco y onceavo cannabis (marihuana).

<sup>198</sup> En la entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013, uno de los 13 integrantes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, nos comentó que son 7 los países autorizados para exportar opio, y que estas autorizaciones datan de la década de los 60's. La Junta ha evitado la proliferación

Molly Charles<sup>199</sup> estudió a detalle los efectos que el control de la oferta y la demanda de estupefacientes a través de las convenciones, y en particular de la Junta, ha tenido sobre el uso de opio en la medicina tradicional en la India. En resumen, la India se ha visto obligada a vender su opio a Europa y EEUU, a criminalizar su uso doméstico en la medicina tradicional y, a cambio, comprar codeína para sus propias necesidades farmacéuticas, cuando tiene la capacidad técnica para producir alcaloides y drogas semi-sintéticas, seguramente más barato. Lo anterior, pese a existir una similitud notable entre el uso de drogas como el opio, la coca o la marihuana en la medicina tradicional, y su uso en la medicina occidental.

En otras palabras, el sistema de control de la demanda y la oferta instrumentado por las convenciones a través de la Junta, si no asegura, sí orienta el flujo de las materias primas en las cantidades necesarias, hacia quienes detentan los derechos (patentes) para procesarlas y regresarlas “occidentalizadas” al resto del planeta, incluso a aquellos países que la produjeron, como es el caso de la India. Pero tal vez lo más importante: el sistema de control de la oferta y la demanda asegura precios y, en consecuencia, rangos de utilidad propios de un esquema basado en prácticas monopólicas. Utilizando una de las acepciones del concepto “cartel”, aquella que refiere la colusión de intereses para fijar precios y garantizar jugosas utilidades en un mercado determinado, tenemos que la industria farmacéutica, con el servicio que le prestan las Convenciones, la Junta y miles de funcionarios públicos, es un cartel.

Esto ha sido así, en parte, porque el lenguaje técnico desarrollado en torno a la industria químico-farmacéutica se constituye en impenetrable barrera de acceso. Ya lo denunciaba el Sindicato de Empleados de Boticas, Droguerías, Laboratorios y

---

de estas autorizaciones y nos refirió lo difícil que fue, dadas las resistencias presentadas por Inglaterra, procesar la petición de Portugal para poder comerciar internacionalmente con el opio. La información no es pública, pero de memoria nos refirió a Inglaterra, Francia, Austria e India.

<sup>199</sup> Charles, Molly, “La Reducción de la Demanda de Drogas de Naciones Unidas: Un éxito o una percepción sesgada”, en “Drogas y Prohibición”, Compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. Libros el Zorzal, 2010.

Similares desde 1942<sup>200</sup>, como vimos en el capítulo anterior. El ciudadano común está lejos de poder comprender las relaciones causa-efecto que se dan a partir del procesamiento químico de materias primas como el opio, la coca o la marihuana. En efecto, son pocas las personas que saben que la sustancia activa de la medicina tal o cual proviene de la amapola, de la cannabis o de la coca.

La ignorancia fortalece el rol paternalista que juega el Estado y abre espacios al etiquetamiento prejuicioso de sustancias y conductas, a partir del sistema normativo vigente. Como dice Charles:

*“...al clasificar el uso de sustancias psicotrópicas como una enfermedad... hemos criminalizado normas culturales que lo aprueban”... y creado “vínculos indirectos entre las redes criminales y los consumidores de sustancias tradicionales por razones culturales”.*

Pero regresemos al objetivo empírico de este apartado del trabajo. ¿Cómo se ha comportado la oferta y la demanda legal de drogas? ¿Se está cumpliendo el objetivo de abastecer de estupefacientes y sustancias psicotrópicas al mundo entero para fines médicos y científicos?

Según el Informe 2012 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes<sup>201</sup>, al 1 de noviembre del mismo año se habían recibido las previsiones anuales para el 2013 de 163 países o territorios (76% del total). Esto significa que la Junta elaboró las previsiones del restante 24%<sup>202</sup>. En otras palabras, como sucede todos los años, para el 2013 la demanda de estupefacientes está definida

---

<sup>200</sup> Esta carta se encuentra como anexo 4 en el libro: “La Historia Secreta del Narco. Desde Navolato vengo”, Andrade Bojorges, José Alfredo. Editorial Océano de México, SA de CV, 1999.

<sup>201</sup> Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR\\_2012\\_S.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_S.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>202</sup> Tabla de previsiones para 2013. Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Technical-Publications/2012/NDR\\_2012\\_Annex\\_2\\_EFS.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Technical-Publications/2012/NDR_2012_Annex_2_EFS.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

por la Junta y revestida de legalidad para todos los países firmantes de las Convenciones, hayan o no hayan enviado sus requerimientos (previsiones).

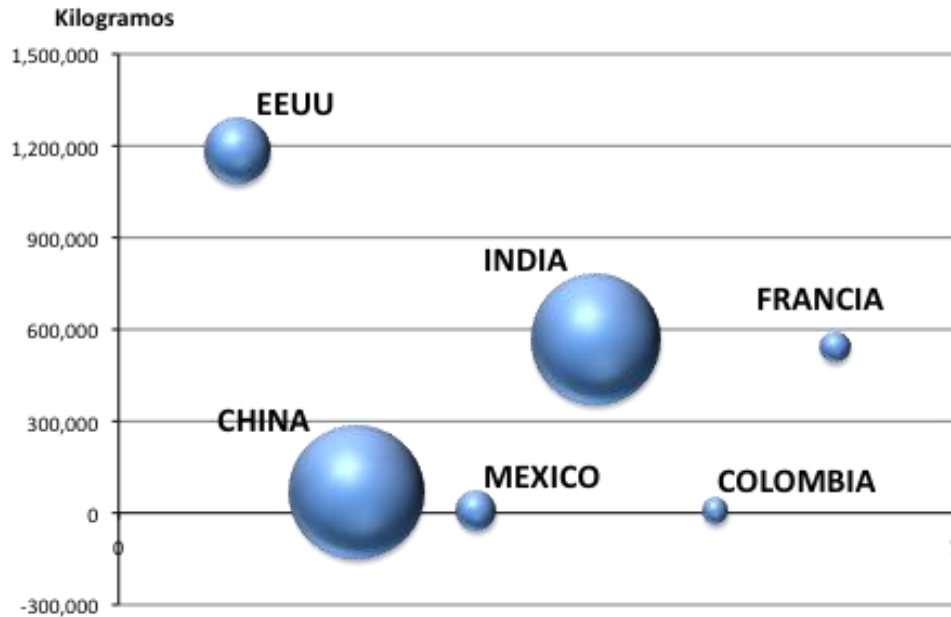
Como se puede apreciar en el anexo 3, el sistema de control y monitoreo de la demanda de estupefacientes por parte de la Junta, si bien parte de “previsiones” anuales definidas por la mayoría de los países, en la realidad se ajusta durante el año en función de: existencias o remanentes de años anteriores; y/o, por “previsiones suplementarias” confirmadas durante el año en curso. Esto explica las variaciones (importantes) que se registran año con año entre las previsiones iniciales y el total final de las previsiones que la Junta informa, a toro pasado.

Esta situación, sin embargo, no nos impide apreciar, para el período 2008-2011, tendencias positivas en la demanda de la gran mayoría de los estupefacientes comparando las cifras relativas al total final de las previsiones, es decir, ya después de los ajustes realizados durante los años reportados. Incluso si sumamos la demanda total global de estupefacientes año por año y la comparamos, podemos afirmar que en el mundo la demanda legal de drogas creció entre el 2008 y el 2011 en un 10%.

Una característica de este mercado legal de drogas es su desequilibrio. Como se muestra en el siguiente gráfico, si comparamos demandas de país a país, o de región a región, encontramos importantes diferencias.



### Previsiones de Necesidades de Estupefacientes vs. Población 2013



Fuente: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes  
Elaboración propia.

A manera de ejemplo, y como se aprecia en el anexo 4, mientras que EEUU, con una población total aproximada de 320 millones de personas, demanda 65 tipos de estupefacientes que representan una cantidad equivalente a 1,179,725 kgs, México, con 115 millones de habitantes, demanda 20 tipos de estupefacientes que equivalen a 4,929 kgs.

Aún más contrastante resultan las cifras para China, que sólo requiere 22 tipos de estupefacientes que equivalen a 67,078 kgs, para una población de 1,340 millones de personas. En otras palabras, EEUU demanda 239 veces más estupefacientes que México, siendo que su población es 3 veces la de nosotros. Respecto de China, EEUU consume 18 veces más, cuando la población china supera a la estadounidense en poco más de 4 veces.

Es cierto que los países occidentales desarrollados consumen más estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas legales *per cápita* que el resto del mundo, sin embargo, lo que las cifras de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes también revelan, es que la industria farmacéutica, que tiene la mayor parte de sus laboratorios y centros de producción y distribución en EEUU, Europa y Oceanía, es el rostro detrás de las cifras de demanda (previsiones) reportadas por los países firmantes de las Convenciones y avaladas por la Junta. Esto se corrobora cuando contrastamos las cifras de Alemania (60 tipos) o Francia (58 tipos) vs las de la India (26) o Colombia (24 tipos), incluidos en el anexo 4: la demanda anual per cápita de los primeros es de 1 y 4 gramos respectivamente; de los segundos es de 0.49 y 0.05 gramos, también respectivamente.

Las desigualdades referidas se pueden confirmar si analizamos la demanda desde una perspectiva regional. En 2009, el 93% del consumo de analgésicos opioides sucedió en EEUU, Canadá, Australia, Europa y Nueva Zelanda<sup>203</sup>. En otras palabras, en el 2009 el resto del mundo, equivalente al 80% de la población mundial, no dispuso de analgésicos opioides o lo hizo en cantidades insuficientes.

Por si fuera aún insuficiente el argumento, como se aprecia en el anexo 5 a), entre 2007 y 2009 el consumo medio de analgésicos opiodes se ubicó en 28,536 dosis diarias por millón de habitantes en América del Norte, mientras que en América Central y el Caribe apenas llegó a las 65 dosis y en Asia Meridional a 17.

El anexo 5 b) muestra el comportamiento del consumo medio del resto de los estupefacientes. Como se aprecia, mientras que en EEUU y Europa, entre 2007 y 2009 se consumieron en promedio 39,487 y 5,236 dosis diarias por cada millón de habitantes respectivamente, en México apenas se consumieron 85, en América Central y el Caribe 65, en Asia 105 y en África 50.

---

<sup>203</sup> “Disponibilidad de Sustancias Sometidas a Fiscalización Internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos”, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ONU 2010.

En sintonía con el crecimiento de la demanda de drogas legales en el mundo, particularmente en el mundo occidental, la oferta ha crecido de manera importante. Según el Informe Especial de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2010 ya referido, la fabricación de morfina, de los principales opioides sintéticos, semisintéticos y en general de estupefacientes, se quintuplicó en los últimos 20 años. Y sin embargo, reconoce la Junta:

*...un gran número de países de muchas regiones siguen registrando unos niveles inadecuados de disponibilidad de sustancias fiscalizadas internacionalmente.*

Aparece como oportunidad de estudio a profundidad, desde una perspectiva microeconómica, el comportamiento de las empresas que conforman la industria farmacéutica. ¿A qué países, empresas o personas les compran opio, coca y/o cannabis y en qué cantidades y precios? ¿Cómo se transportan “legalmente” esas sustancias y cuánto pagan de impuestos? ¿Cómo se fijan precios y cuánto generan de utilidades? ¿Qué protegen las patentes y por cuánto tiempo?

Por lo pronto, con la información disponible podemos afirmar que el primer objetivo del sistema normativo prohibicionista, que es abastecer al mundo entero de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos con suficiencia y oportunidad, no se ha cumplido.

También podemos afirmar que el mercado lícito de drogas es el mercado de la industria farmacéutica. Además, que cuenta para el control de la oferta y la demanda, y en consecuencia de precios, con:

- Un marco jurídico compuesto por tres Convenciones de Naciones Unidas y cientos de tratados bilaterales y multilaterales y de legislaciones nacionales y locales;

- Una Comisión de Estupefacientes que, en mancuerna con la Organización Mundial de la Salud, administra con desgano las listas de sustancias prohibidas; y,
- Una Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, poderosa en el papel pero débil en los hechos, como instancia de control del mercado. En efecto, el sigilo con el que se maneja la industria farmacéutica no es óbice para distinguir el papel que juega la Junta como instrumento al servicio de sus intereses. Como ejemplo de ello, baste recuperar algunos enunciados contenidos en su Informe Especial 2010 sobre disponibilidad de sustancias. Por un lado, atribuye las deficiencias y desequilibrios en la gestión de la oferta de drogas en los países menos desarrollados, *...a la falta de recursos financieros, una infraestructura inadecuada, la escasa prioridad concedida a la atención de la salud, una autoridad gubernamental débil, una educación y una formación profesional inadecuadas y unos conocimientos atrasados*. Por otro lado, con cierta dosis de cinismo, afirma que *... la industria farmacéutica puede atender a la creciente demanda de productos con distintas gamas de precios. Por consiguiente, no puede considerarse que existan obstáculos a la adecuada disponibilidad de estupefacientes desde el lado de la oferta*. Es decir, la industria está lista y presta a vender, a comercializar, el problema es que los países menos desarrollados no tienen ni la infraestructura ni el dinero necesarios para comprar.

Como dijimos anteriormente, estamos frente a un grupo de empresas muy poderosas que supo aprovechar el oleaje moralizante que sentó las bases del prohibicionismo para asumir control oligopólico de un mercado global. Por si lo anterior fuera insuficiente, y como veremos en el apartado siguiente, la industria también cuenta con gobiernos dispuestos a gastar mucho dinero para pelear guerras en contra del mercado ilícito, aquel destinado a atender usos malos de las drogas.

Dicho lo cual, cualquier intento por modificar el andamiaje jurídico existente en torno a las drogas en el mundo, debe tener claro que la industria farmacéutica defenderá las reglas del juego que le han beneficiado por décadas. Así también podemos afirmar que éste es un argumento importante para impulsar la modificación del paradigma legal vigente; que es necesaria y conveniente la democratización de un mercado que lejos de ampliar su cobertura en beneficio de cientos de millones de personas que necesitan y demandan drogas para fines médicos y terapéuticos, ha acentuado las diferencias y distancias entre países y regiones. En efecto, la excesiva concentración del mercado legal de drogas en un pequeño grupo de empresas farmacéuticas transnacionales, dificulta a los Estados-Nación ser garantes de un derecho humano fundamental, el derecho a la salud consignado en los Artículos 3, 22 y 25 de la Carta Internacional de los Derechos del Hombre<sup>204</sup>.

Para concluir este apartado es importante reconocer que el mercado legal de drogas no está exento de fatalidades, corrupción e impunidad. Como lo documenta *Los Angeles Times*<sup>205</sup>, el abuso en el consumo de drogas legales prescritas por profesionales de la salud causa más muertes que el abuso en el consumo de heroína y cocaína adquiridas en el mercado ilegal. En efecto, según el *Center for Disease Control* y el *U.S. Census Bureau*, el número de muertes por sobredosis de drogas legales pasó de 6.7 personas por cada 100,000 habitantes en el año 2000, a un alarmante 12.7 en el 2008. Según la misma fuente, el consumo de sustancias para aliviar el dolor se cuadruplicó entre 1999 y el 2010; y, por cada persona que muere de sobredosis en EEUU, 32 son atendidas en salas de emergencia en hospitales.

Las necesidades de aliviar el dolor, la ansiedad y la depresión, combinadas o no con el consumo de alcohol y otras patologías, se generan en caldo de cultivo para que profesionales de la medicina obsequien prescripciones generosas y la industria

---

<sup>204</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en su 183ª sesión plenaria, el 10 de diciembre de 1948.

<sup>205</sup> “Legal Drugs, Deadly Outcomes”, *Los Angeles Times*, Glover, Scott y Girion, Lisa, video y fotos Baylen. Liz O., 11 de noviembre de 2012.

farmacéutica haga negocio. El antidepresivo “Prozac”, por ejemplo, de un comercio modesto hace 10 años, hoy se ha convertido en una industria de 12 billones de dólares<sup>206</sup>.

Paradójicamente, los informes revisados de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes parecen minimizar o desestimar esta realidad; no le asignan la importancia que deberían. Por ejemplo, el informe correspondiente al 2013, que consta de 124 páginas, apenas dedica una página y media al tema, dentro del capítulo “Temas Especiales”<sup>207</sup>; el informe 2012 dedica 4 páginas de un total de 140<sup>208</sup>. Parece que el desinterés por reconocer que el mercado legal de drogas genera externalidades negativas o costos sociales, como cualquier otro mercado, entendible desde el punto de vista de la industria farmacéutica y sus intereses, contagia a la Junta.

---

<sup>206</sup> “Antidepressants Lift Clouds, But Lose ‘Miracle Drug’ Label”, Goode. M.S., New York Times, 30 de diciembre de 2002.

<sup>207</sup> “Informe 2013”, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Naciones Unidas, Nueva York, 2014. Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR\\_2013\\_S.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR_2013_S.pdf). Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>208</sup> “Informe 2012”, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Naciones Unidas, Nueva York, 2014. Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR\\_2012\\_S.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_S.pdf). Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.



### **c. El Mercado Ilegal: Los usos malos**

Respecto del suministro de drogas para usos ilícitos, son las poderosas organizaciones de traficantes quienes han desarrollado sofisticadas redes de abastecimiento. Un monstruo de mil cabezas, también transnacional, que opera al cobijo de la clandestinidad y alimenta la corrupción.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) estima que el valor del mercado ilegal de las drogas en 2003 llegó a los \$320 mil millones de dólares, equivalentes a casi el 1% del Producto Interno Bruto mundial<sup>209</sup>. Asimismo sostiene que los márgenes de utilidad que genera el mercado ilegal de drogas son los más altos del planeta. Para el caso de la heroína por ejemplo, la ONUDD calcula que el valor aumenta 170 veces si se compara el monto de dinero que recibe quien cultiva la amapola, contra lo que cobra el minorista cuando coloca el producto final.

La severidad coactiva de las medidas prohibicionistas, aunada a una robusta y sedienta demanda dispuesta a pagar el costo de la ilegalidad, generan los incentivos necesarios para que grupos de personas se organicen para atrapar jugosas utilidades. Los traficantes de droga ilegal, así como sucede con otros mercados de bienes y servicios ilegales como la trata de personas, el contrabando de armas, la piratería, el comercio de autopartes, el lavado de dinero, entre otros, han recurrido a la violencia y a la corrupción para ganar espacios, rutas y mercados, ocupando hoy un lugar privilegiado en eso que genéricamente llamamos el crimen organizado. Lo resume bien Roberto Zamarripa:

---

<sup>209</sup> “World Drug Report 2010”, ONUDD. Disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.



*La violencia extrema configura la forma suprema de definición de asuntos públicos ante la imposibilidad de resolverlos por las vías institucionales*<sup>210</sup>.

Ahí donde el Estado renuncia a cumplir su función mediadora entre los intereses de los individuos, ya sea por acción u omisión, se impone la violencia como alternativa. Me refiero a condiciones de hecho, a realidades sociales, económicas, culturales o políticas que, al ser ignoradas o prohibidas por ley, quedan al margen de la acción negociadora del Estado, colocando a los individuos participantes de esas condiciones o realidades en desamparo, en el terreno de la ilegalidad, de las sombras, de lo clandestino, en donde la ley del más fuerte es la que se impone.

Las rentas que el mercado ilegal de drogas genera, coloca a quienes se dedican a gestionarlo en la cúspide de la pirámide organizacional del crimen. Tan cuantiosas son esas rentas que la revista Forbes coloca al narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, alias El Chapo, como uno de los hombres más poderosos del mundo<sup>211</sup>. Y si bien es interesante considerar la aparente existencia de vínculos entre el tráfico de drogas ilegales y otras actividades delictivas como el robo, secuestro, trata de personas, comercio de armas ilegales, extorsión, lavado de dinero, entre otras, como refieren Juan Carlos Reyna<sup>212</sup>, Luis Astorga<sup>213</sup> y Guillermo Valdés Castellanos<sup>214</sup>, también lo es sugerir que el sistema normativo prohibicionista es el que entrega a estas organizaciones la tarea de abastecer la demanda de drogas para fines distintos al médico y científico.

---

<sup>210</sup> Zamarripa, Roberto. En prólogo del libro “Confesión de un Sicario” de Juan Carlos Reyna. Random House Mondatori SA de CV, 2011.

<sup>211</sup> En 2013 ocupó el lugar número 67 de las personas más poderosas del mundo según la revista Forbes, en el 2012 el número 62. Disponible en web: <http://www.forbes.com/powerful-people/list/>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

<sup>212</sup> “Confesión de un Sicario” Reyna, Juan Carlos. Random House Mondatori SA de CV, 2011.

<sup>213</sup> “Retos Transexenales: Estado, drogas ilegales y poder criminal”, Astorga, Luis. Letras Libres, número 167, noviembre, 2012.

<sup>214</sup> “Historia del Narcotráfico en México: Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia”, Valdés Castellanso, Guillermo. Santillana Ediciones Generales SA de CV, 2013.

En otras palabras y siguiendo a dichos autores, no necesariamente son los comerciantes de drogas ilegales quienes deciden explorar otros negocios ilícitos, también sucede que contrabandistas, extorsionadores, rateros y demás, amplían sus operaciones al comercio de sustancias psicotrópicas y estupefacientes ilegales, ya sea por iniciativa propia o a través de alianzas con las grandes organizaciones criminales. No parece existir alternativa, la absoluta criminalización de la oferta la arroja a los brazos de grupos de personas dispuestas a operar absolutamente al margen de la ley, o que ya operan absolutamente al margen de la ley.

Peor aún cuando se combinan condiciones de pobreza y marginación con elevados niveles de impunidad, con ignorancia respecto de las causas que motivan el prohibicionismo y dudas respecto de la legitimidad de las normas, se puede entender, si no justificar, la vitalidad de las organizaciones que controlan el mercado. Así lo expone la OEA:

*Si una actividad laboral o productiva es definida como ilegal sin que la población afectada comprenda con claridad las razones de esa decisión o las rechace a partir de sus contradicciones y paradojas, se creará una disposición a continuar transgrediendo otras normas, pues sobre todas se extenderá la sombra de dudas respecto de su legitimidad. Muchas personas que carecen de otras oportunidades claras de movilidad social pueden llegar a percibir la economía ilegal de la droga como una vía aceptada de trabajo, de fuente de ingresos, de elevación del status social, de acceso a mayor consumo e incluso de sentido de pertenencia.<sup>215</sup>*

No es objetivo principal de este trabajo analizar a las organizaciones que abastecen el mercado de la droga para fines distintos a los médicos o científicos, sin embargo, es importante tener presente que la necesaria clandestinidad de sus operaciones es el principal obstáculo para conocer, con algún grado de certeza, el tamaño de sus

---

<sup>215</sup> “El Problema de las Drogas en las Américas”, Organización de Estados Americanos, 2013.

operaciones. Autores como Peter H. Reuter<sup>216</sup>, Luis Astorga<sup>217</sup> o Pierre Kopp<sup>218</sup> han realizado esfuerzos serios para medir el tamaño de la oferta de drogas ilegales, tomando como base informes oficiales, trabajos periodísticos y de organizaciones no gubernamentales. Incluso han desarrollado metodologías propias para tratar de dimensionar el esfuerzo que supone producir, procesar y transportar sustancias ilegales a una escala global.

Los tres autores han llegado a la conclusión de que no existe información suficientemente sólida para lograr una aproximación a la realidad. Incluso, Luis Astorga ha referido cifras ofrecidas por autoridades para subrayar la necesidad de contar con más y mejor información<sup>219</sup>, como el caso del ex magistrado presidente del Tribunal Superior Agrario, Ricardo García Villalobos, quien afirmó a CNN Expansión, en mayo de 2007, que el 30% del total de tierras cultivables en el país estaban dedicadas a siembras ilegales<sup>220</sup>, cuando 6 meses antes había declarado a el Universal que se cultivaban drogas “en 10% de tierras del país”<sup>221</sup>. Así también, sin ofrecer pruebas, metodología o estudio que avalara su dicho, el ex Secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Ochoa, afirmó que 500 mil personas en México están ocupadas en el mercado ilegal de drogas, 300 mil en actividades de cultivo y 40 mil en posiciones de liderazgo en las organizaciones criminales<sup>222</sup>.

¿Cuántas hectáreas se siembran al año de coca, cannabis u opio, para satisfacer la demanda distinta a la médica o científica? ¿Cuántas toneladas, kilos o gramos se procesan en cuántos laboratorios? ¿Cuántos contenedores, tráileres, furgones, buques

---

<sup>216</sup> “Assessing the Operation of the Global Drug Market”, Reuter, Peter H. Rand Corporation, 2009.

<sup>217</sup> “El Siglo de las Drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio”, Astorga, Luis. Plaza & Janés, México, 2005.

<sup>218</sup> “Un Análisis Económico del Tráfico de Drogas y las Políticas Públicas”, Kopp, Pierre. En “Drogas y Prohibición”, Compilador” Tokatlián, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010.

<sup>219</sup> “México: De la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática”, Astorga, Luis. En “Drogas y Prohibición”, Compilador: Tokatlián, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010.

<sup>220</sup> “Narco tiene 30% de la Tierra Cultivable”, CNNExpansión.com, 22 de mayo de 2007.

<sup>221</sup> “Cultivan Droga en 10% de Tierras del País”, Pérez, Edgar Ávila. El Universal, 29 de noviembre de 2006.

<sup>222</sup> “Integran 500 mil Ejército del Narco”, Merlos, Andrea. El Universal, 9 de agosto de 2008.

o aeronaves se utilizan para mover la droga ilegal de un lado a otro en el mundo? ¿Cuántas personas se dedican a este negocio? No sabemos. Todos los incentivos del mercado están alineados para que no sepamos, para que nadie se entere. La propia UNODC<sup>223</sup> lo reconoce así:

*Quedan por resolver considerables problemas relacionados con la presentación de datos sobre las tendencias del consumo, la producción y el tráfico de drogas ilícitas. Los principales problemas siguen siendo la disponibilidad y presentación de datos sobre los distintos aspectos de la demanda y la oferta de drogas ilícitas en los Estados Miembros.*

Con el propósito de ilustrar este problema, revisemos lo que sucede cuando se intenta establecer el tamaño de la oferta mundial de cocaína<sup>224</sup>. Según la Oficina para el Control de Drogas de EEUU (ONDCP)<sup>225</sup>, la producción mundial de cocaína en el 2011 alcanzó las 785 toneladas métricas. De ellas 325 se produjeron en Perú, 265 en Bolivia y 195 en Colombia.

Sin embargo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>226</sup> sostiene que la producción en Colombia en 2011 alcanzó las 345 toneladas métricas. La diferencia no sólo está en las 150 toneladas de diferencia entre un estimado y el otro, sino en los comparativos que ambas agencias hacen para hablar de lo que está sucediendo en Colombia; de los efectos que está o no teniendo el Plan Colombia que tanto han ponderado los voceros del modelo prohibicionista. Es así que para Naciones Unidas (UNODC) la producción colombiana de cocaína pasó de 350 toneladas métricas en 2010, a 345 en 2011, reducción apenas perceptible que representa el 1.4%. En

---

<sup>223</sup> “Informe Mundial sobre las Drogas 2012”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

<sup>224</sup> “Los Saldos del Narco: El fracaso de una guerra”, Aguilar V., Rubén y Castañeda, Jorge. Santillana Ediciones Generales SA de CV, septiembre de 2012, México.

<sup>225</sup> “National Drug Control Strategy 2011”, Kerlikowske, R. Gil. Data Supplement 2011, Office of National Drug Control, 2011.

<sup>226</sup> “Informe Mundial sobre las Drogas 2011 y 2012”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

contraste, para el gobierno norteamericano (ONDCP) la historia es otra; la producción colombiana se redujo en un sorprendente 25% al pasar de 300 toneladas métricas en 2010, a 195 en 2011.

Esta situación no es exclusiva del mercado ilegal de las drogas. Toda actividad que se condena a la clandestinidad, se convierte en enigma; se sabe que existe, que sucede, que se lleva a cabo, pero se desconoce su tamaño y características<sup>227</sup>.

La OEA, refiriéndose al tamaño del mercado de las drogas ilegales, reconoce que los métodos utilizados para calcular tanto la oferta como la demanda recurren a la adopción de supuestos para completar información que es limitada. En el caso de la oferta, dice la OEA, al recurrirse a fotografía satelital se hacen las siguientes suposiciones<sup>228</sup>:

*...sobre la frecuencia de las cosechas de la coca y las amapolas, el promedio del contenido de sustancia activa en la coca y la amapola y la eficacia de los trabajos de erradicación... sobre la calidad de los químicos y la capacidad de los especialistas químicos empleados para convertir la coca y las amapolas en cocaína y heroína, la cantidad de drogas decomisadas y, para las estimaciones regionales, respecto de la forma en que estas drogas son distribuidas en los diferentes mercados. La formulación de estimaciones con base en la oferta es aún más difícil en el caso del cannabis y las drogas sintéticas.*

En efecto, las estimaciones referentes a la cannabis enfrentan el reto adicional de que ésta puede producirse bajo techo, haciéndola inaccesible para la tecnología satelital

---

<sup>227</sup> Un buen ejemplo de esto lo encontramos en lo sucedido en la Ciudad de México a raíz de la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo durante las primeras doce semanas de gestación. Antes del 2007, cuando los abortos se realizaban en la clandestinidad, nadie tenía datos sobre su incidencia. Todos sabíamos que sucedían todos los días, pero el velo que cubría el fenómeno impedía conocer su comportamiento. A poco más de seis años de su despenalización, hoy podemos conocer cifras que nos aproximan a la realidad y, en consecuencia, se pueden emprender acciones públicas o privadas tendientes a aminorar los costos sociales que provocan los embarazos no deseados.

<sup>228</sup> “El Problema de las Drogas en las Américas”, Organización de Estados Americanos, 2013, p. 55.

disponible. Y en el caso de algunas drogas sintéticas como las metanfetaminas, estas se pueden fabricar a partir de sustancias como la efedrina y la pseudoefedrina, ingredientes que se pueden extraer de medicinas legales y comúnmente utilizadas, como aquellas que todos utilizamos para tratar la gripa.

Es interesante echar un vistazo a lo sucedido en materia de decomiso de drogas en México. Conscientes de que su capacidad para explicar o cuantificar el tamaño del mercado es relativa, son datos oficiales y verificables que ofrecen una ventana que permite apreciar lo que pudiera ser una parte de la realidad; lo que todos los días cruza por la frontera más narcotizada del mundo. También nos ofrecen una idea del éxito o fracaso que se está teniendo en la erradicación del mercado ilegal de las drogas en cuanto a suprimir la oferta y, sobre todo, de la efectividad de las políticas públicas instrumentadas para lograr ese objetivo. A continuación se muestran los “éxitos” del gobierno mexicano en el decomiso de drogas ilegales:

	<b>Amapola</b> (hectáreas)	<b>Marihuana</b> (toneladas)	<b>Cocaína</b> (toneladas)	<b>Heroína</b> (kilogramos)	<b>Opio</b> (kilogramos)
<b>2000-2006</b>	41,372	1,621	23.78	270	315
<b>2006-2012</b>	32,855	1,218	22.27	247	552

Fuente: GEA-ISA, Escenarios Políticos: Cambio y continuidad. Mayo 2009.  
Las cifras son promedios anuales.

¿Y estos decomisos qué representan a nivel mundial? En cuanto a marihuana, si tomamos como buenas las cifras de la ONU para 2010<sup>229</sup>, México decomisa cerca del 20% de los decomisos totales del mundo, el 3% de los de cocaína y 0.3% de los de heroína.

<sup>229</sup> “World Drug Report 2012”, ONU, disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014. En 2010 los decomisos de marihuana, cocaína y heroína sumaron 6,100, 694 y 81 toneladas respectivamente.

Un mecanismo alternativo para evaluar el comportamiento de la oferta de drogas ilegales en el mundo, lo constituyen los estudios de opinión que en algunos países se realizan. Por ejemplo, en España, como se muestra en la siguiente tabla<sup>230</sup>, más del 50% de la población considera que es fácil o muy fácil adquirir drogas ilegales, y si estos resultados para el 2009 se comparan contra lo reportado en 1995, resulta que en la actualidad, para el caso de la marihuana por ejemplo, es 19.2 puntos porcentuales más accesible la compra; para la cocaína, 17.2:

**¿Es fácil/muy fácil adquirir drogas ilegales en España?**

	2009	1995-2009
<b>Marihuana</b>	69.6	+ 19.2
<b>Éxtasis</b>	51.9	+ 10.8
<b>Cocaína</b>	56.7	+ 17.2
<b>Heroína</b>	44.7	+ 7.7
<b>LSD</b>	48.7	+ 11.6

Reconocida pues la imposibilidad de contar con cifras suficientemente confiables para configurar las características de la oferta global de drogas ilegales, trataremos de analizar la demanda, sin perder de vista que el objetivo en esta parte del trabajo es determinar si el segundo objetivo del modelo normativo prohibicionista se ha cumplido o está en vías de ser cumplido: la erradicación del mercado de las drogas para fines distintos al médico o científico.

La demanda de drogas para usos distintos a los médicos o científicos no muestra estar disminuyendo, todo lo contrario. Así lo señala el Reporte de la Comisión Global en

---

<sup>230</sup> Fuente: Encuesta domiciliaria sobre alcohol y drogas en España. DGPNSD. Disponible en web: <http://www.pnsd.msc.es/en/Categoria2/observa/estudios/home.htm>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

Política de Drogas<sup>231</sup>, en la que participan distinguidos líderes mundiales como los ex Presidentes Ernesto Zedillo de México, César Gaviria de Colombia y Fernando Henrique Cardoso de Brasil, así como Kofi Annan, ex Secretario General de la ONU, y el escritor e intelectual Mario Vargas Llosa, entre otros. En efecto, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, los consumos anuales de drogas ilegales estimados por la ONU, durante el período 1988-2008, creció significativamente:

	Opiáceos	Cocaína	Cannabis
<b>1988</b>	12.9 millones	13.4 millones	147.4 millones
<b>2008</b>	17.4 millones	17.0 millones	160.0 millones
<b>Incremento Porcentual</b>	<b>34.5%</b>	<b>27.0%</b>	<b>8.5%</b>

Fuente: Reporte de la Comisión Global en Política de Drogas. Para consulta ver nota a pie de página número 99.

En el mismo sentido, el *National Drug Threat Assessment 2011*<sup>232</sup>, emitido por el Departamento de Justicia de EEUU, afirma que en general la demanda de drogas ilegales está creciendo, particularmente entre los sectores más jóvenes de la población en aquel país. Incluso señala que la disponibilidad (oferta) de drogas se ha incrementado y que, después de una década de mostrar una tendencia a la baja, el consumo de marihuana está repuntando, sobre todo entre estudiantes adolescentes. Así lo frasea:

*De acuerdo con la NSDUH<sup>233</sup>, un número creciente de individuos, particularmente adultos jóvenes, están abusando de drogas ilícitas.*

<sup>231</sup> “Report of the Commission on Drug Policy”, Varios comisionados. Disponible en web: [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>232</sup> “National Drug Threat Assessment 2011”, National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice, August 2011.

<sup>233</sup> National Survey on Drug Use and Health, 2010. La traducción es del autor.



En su Informe Mundial Sobre las Drogas 2012<sup>234</sup>, la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC), concluye pronunciándose en la misma dirección:

*La preponderancia de la heroína y la cocaína en los mercados de drogas ilícitas podría disminuir en las próximas décadas. En cambio, por ahora no hay indicios de que el cannabis pierda popularidad, en términos generales, y es sumamente probable que siga siendo la sustancia ilícita de mayor consumo. Es probable que el consumo de drogas sintéticas, en particular estimulantes de tipo anfetamínico, drogas de venta con receta desviadas al consumo ilícito y un gran número de sustancias sintéticas no sujetas a fiscalización internacional, siga aumentando a nivel mundial.*

Si bien las estimaciones de la demanda de drogas ilegales presentan los mismos problemas que aquellas realizadas para conocer la oferta –mayoristas y minoristas también trabajan en la oscuridad–, contamos con ejercicios muestrales que arrojan luces sobre los hábitos de consumo de drogas ilegales en algunas regiones y países. Con las precauciones que amerita el uso de estos instrumentos, dados los sesgos y sub o sobre representaciones que pueden generarse al aplicar distintos cuestionarios para medir lo mismo entre grupos poblacionales pertenecientes a distintas culturas, son ejercicios que mucho nos pueden decir sobre lo que ha sucedido y está sucediendo del lado de la demanda.

En México, desde 1988 se levanta periódicamente la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA). Este ejercicio nos permite aproximarnos a dos indicadores relevantes para conocer el tipo de demanda existente, es decir, los hábitos de consumo en el país: la prevalencia anual (consumo al menos en una ocasión durante el último año) y la prevalencia actual o mensual (consumo al menos en una ocasión en los últimos 12

---

<sup>234</sup> “World Drug Report 2012”, ONU. Disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

meses). Estas son las cifras correspondientes al porcentaje de personas entre 12 y 65 años de edad, que habitan en zonas urbanas, para el consumo de cualquier droga ilegal en México<sup>235</sup>:

**Encuesta Nacional de Adicciones 2011 (ENA)**

(Porcentaje de Población urbana entre 12 y 65 años de edad)

	1988	1998	2002	2008	2011
<b>Prevalencia anual</b>	1.4	1.2	0.9	1.6	1.8
<b>Prevalencia actual o mensual</b>	ND	ND	0.4	0.6	0.7

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Ver nota 103.

Como se puede apreciar, tanto en el caso de la prevalencia anual como de la prevalencia de dependencia, en 9 años (2002 al 2011) prácticamente se duplicó el indicador.

Es importante decir que la prevalencia anual en México es baja. La ONU estima la prevalencia anual mundial promedio en 5.0% y reporta un comportamiento estable en los últimos años. En nuestro vecino del norte fluctuó entre el 10 y el 12%, del 2007 al 2010<sup>236</sup>. Así lo frasea la UNODC:

*El volumen de consumo mundial de drogas ilícitas se mantuvo estable durante cinco años hasta finales de 2010 entre el 3,4% y el 6,6% de la población adulta (personas de 15 a 64 años).*

<sup>235</sup> “Encuesta Nacional de Adicciones 2011”, Secretaría de Salud y Consejo Nacional contra las Adicciones, 2012. Disponible en web: [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA\\_2011\\_DROGAS\\_ILICITAS\\_.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>236</sup> “World Drug Report 2012”, ONU. Disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

El porcentaje de personas con dependencia o adicción a las drogas ilegales en México también es bajo: 0.7% en 2011, si lo comparamos con EEUU que registra un 3% o Alemania con un 2.1%.

Es importante ubicar la importancia de la cannabis en el mercado global de las drogas ilegales. En efecto, en todas las estimaciones relativas a producción, decomisos y consumo, ésta es la droga ilegal que representa el mayor porcentaje del mercado total. Su prevalencia anual mundial en 2010 no es la excepción, ubicándose entre el 2.6 y el 5.0% de la población total. En México se registra un comportamiento aún más acentuado. La prevalencia anual correspondiente al 2011 llegó al 1.2% de la población, es decir, 7 de cada 10 personas en México que reconocieron haber probado alguna droga al menos una vez durante el año inmediato anterior, consumieron marihuana.

Ahora bien, si en términos generales la información oficial confirma que el mercado ilegal de las drogas crece, o en la versión más optimista tiende a estabilizarse, es interesante revisar posiciones que, utilizando un lenguaje en momentos radical, intentan postular lo contrario: que el mercado ilegal de las drogas está cediendo terreno. Así, el Departamento de Justicia de los EEUU y en particular la *Drug Enforcement Administration* (DEA)<sup>237</sup>, en mayo de 2003 sostuvo lo siguiente:

*El consumo en general de drogas en los Estados Unidos se ha reducido en una tercera parte desde finales de los años 70's. Eso significa 9.5 millones de personas que ya no consumen drogas. Hemos reducido el consumo de cocaína en un contundente 70% en los últimos 15 años. Eso es 4.1 millones de personas que han dejado de consumirla.*

*Hemos progresado significativamente en la lucha contra el uso de drogas y el tráfico de drogas en América. No es momento de abandonar nuestro esfuerzo...*

---

<sup>237</sup> "Speaking Out Against Drug Legalization", U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), mayo de 2003.

*95% de los norteamericanos no utilizan drogas ilegales. Esto es un éxito desde cualquier perspectiva.*

Una vez revisadas las cifras disponibles sobre el tamaño y características del mercado ilegal de drogas en el mundo, aceptando incluso las tesis que hablan de tendencias estabilizadoras en ciertos segmentos del mercado, podemos afirmar que está lejos de cumplirse el segundo objetivo del sistema normativo prohibicionista objeto del presente estudio: la erradicación del mercado para fines distintos al médico o científico.

El objetivo no ha podido cumplirse ni para sustancia alguna en lo particular, ni para país o región del mundo. De hecho, lo que empieza a revelarse es que la tendencia estabilizadora o posible reducción del tamaño del mercado para algunas sustancias como la heroína o la cocaína, en ciertos países o regiones, obedece a tendencias, modas y/o al surgimiento de nuevos productos, más que a la eficacia del sistema prohibicionista.

Otro ejemplo de lo inoperante que han sido las convenciones para erradicar el mercado lo encontramos en el comportamiento de los precios de las drogas ilegales. En este terreno, los postulados del prohibicionismo pronosticaron un incremento en los precios de las drogas como resultado de las dificultades que supone para los comerciantes de estas sustancias el desarrollo de operaciones comerciales en la clandestinidad y bajo la mirada desafiante de corporaciones policiales civiles y castrenses. Todo apuntaba, según su análisis, a que por la vía del encarecimiento del producto el mercado tendería a achicarse y, eventualmente, a desaparecer. Pero ¡sorpresa! El comportamiento de los precios de las drogas ilegales es mucho más

complejo. Es así que hoy el precio de la cocaína por gramo al menudeo en EEUU es 74% más barato que hace 30 años<sup>238</sup>.

Pierre Kopp ha trabajado en un “enfoque sintético” para explicar el comportamiento de los consumidores de drogas ilegales y de las fluctuaciones de la demanda, para entender su efecto en los precios<sup>239</sup>. Una combinación de factores como: los mecanismos que operan cuando se presenta un cuadro de adicción a alguna droga (dependencia y tolerancia); la tasa de depreciación de elecciones o decisiones presentes sobre el consumo futuro; la depreciación hiperbólica; la iniciación por influencia de una tercera persona; la diferencia y necesaria distinción entre demanda y consumo; la naturaleza epidémica de la demanda (unos consumidores reclutan a otros); la sensibilidad de consumidores a los precios; y, la represión como incentivo, es necesaria para intentar explicar el comportamiento de los mercados de las drogas.

Economistas como Reuter, Crawford y Cave<sup>240</sup>, han explicado este comportamiento a partir del modelo “sumatorio” de la transmisión vertical de los precios de las drogas ilegales. Nos explican, en síntesis, que el costo de la represión que supone el modelo prohibicionista es limitado. Es decir, en la cadena que inicia con el productor de la sustancia prohibida, pasando por todas las manos que la transforman y transportan, hasta llegar al consumidor final, los incrementos en los costos derivados de medidas coactivas más severas se absorben de manera tal que no impactan sensiblemente el precio final. Según sus cálculos, si el precio de importación de un gramo de cocaína se incrementara en un 100%, el efecto sobre el precio final, o al menudeo, sólo crecería entre un 10 y un 20%. Incluso como ha sucedido con la cocaína y otras sustancias, este puede bajar en el tiempo. Esto se explica, según los autores, porque el riesgo de

---

<sup>238</sup> “World Drug Report 2012”, ONU. Disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>239</sup> “Un Análisis Económico del Tráfico de Drogas y las Políticas Públicas”, Kopp, Pierre. En “Drogas y Prohibición”, compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010.

<sup>240</sup> “Sealing the Borders: Effect of increased military efforts in drug interdiction”, Reuter, Peter; Crawford, Gordon; y, Cave Jonathan. RAND Corporation, 1988. Disponible en web: <http://www.rand.org/pubs/reports/R3594.html>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

ser aprehendido es bajo y los rendimientos altos. Por ejemplo, en EEUU un vendedor de drogas ilegales que realiza 1,000 operaciones al año, sólo tiene una posibilidad entre 4,500 de ir a prisión; un minorista corre el riesgo de pasar 1 día en prisión por cada 10 transacciones que realiza<sup>241</sup>. En pocas palabras, la tasa de riesgo es mucho menor a la que se enfrentan otro tipo de delincuentes.

En México, las cifras de la impunidad refuerzan la tesis de Reuter, Crawford y Cave: de cada 100 delitos, 20 son investigados, 9 llegan ante algún juez y 1 se castiga<sup>242</sup>. En efecto, el riesgo de sufrir las consecuencias del modelo prohibicionista respecto del tráfico de drogas ilegales es muy bajo.

Pese a lo anterior, la UNODC en su último reporte<sup>243</sup> repite la tesis que pronostica un incremento en los precios de las drogas ilegales, producto de las reducciones en la oferta y demanda que supone la ilegalidad y la represión. Insiste en una teoría que en la práctica no está funcionando. Lo dice así:

*El sistema de fiscalización de drogas incide tanto en la oferta como en la demanda. La prohibición de la producción y el tráfico tiende a desplazar la curva de la demanda hacia la izquierda, lo que significa que un menor número de productores y traficantes estará dispuesto a correr el riesgo que supone la oferta de drogas a cualquier precio de mercado... Paralelamente, la fiscalización de drogas también tiende a desplazar la curva de la demanda hacia la izquierda, lo que entraña una reducción del consumo global de drogas. Menos personas estarán dispuestas a consumir drogas si ello supone una violación de la ley y el riesgo de posibles sanciones, sea cual fuere el precio de la droga... Una*

---

<sup>241</sup> “Money for Crime: A study of the economics of drug dealing in Washington D.C.”, Reuter, Peter, Rogert MacCoun y Patrick Murphy, 1991. The Rand Corporation, Santa Mónica, CA.

<sup>242</sup> “Crimen sin Castigo: Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México”, Zepeda Lecuona, Guillermo. Fondo de Cultura Económica (FCE), Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), 2004. “Los Números Rojos”, CH, Rafael y Marien Rivera, Nexos No. 410, febrero 2012.

<sup>243</sup> “World Drug Report 2012”, ONU. Disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf) . Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

*consecuencia fundamental del sistema de fiscalización de drogas, en particular de las intervenciones de fiscalización de la oferta, es el aumento y el mantenimiento de un nivel elevado de precios por encima del equilibrio que se hubiese alcanzado en un mercado lícito.*

Así pues, y una vez comprobado que los objetivos trazados por las Convenciones de Naciones Unidas en materia de drogas, cimientos que sustentan el modelo normativo prohibicionista, no se están cumpliendo, a saber:

1. No se suministran drogas legales en cantidad y oportunidad a las personas que las requieren en el mundo.
2. No se ha erradicado el mercado de drogas ilegales.

Es momento de ponderar los costos sociales del prohibicionismo. Y es que, como dice Pierre Kopp:

*Una política pública sobre drogas debe tener por finalidad aumentar el bienestar de la sociedad<sup>244</sup>.*

Es decir, el sistema que norme la convivencia entre seres humanos y drogas debe reducir los costos sociales de su uso y tráfico, nunca elevarlos.

---

<sup>244</sup> “Un Análisis Económico del Tráfico de Drogas y las Políticas Públicas”, en “Drogas y Prohibición”, Kopp, Pierre, Compilador: Tokatilian, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010.

## **d. Externalidades Negativas: El costo social de la prohibición**

En el primer apartado de este capítulo establecimos que los dos objetivos principales del modelo prohibicionista aplicado al mercado de las drogas en el mundo son:

1. Suministrar con oportunidad y suficiencia estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos.
2. Erradicar el mercado de las mismas sustancias para fines distintos a los médicos y científicos.

En el segundo y tercer apartados, comprobamos que ninguno de los objetivos planteados se han cumplido y, lo que es peor, que están lejos de cumplirse.

Sin embargo, y ese es el objetivo de este apartado, la instrumentación del modelo prohibicionista genera costos sociales que es necesario ponderar. Una valoración seria sobre lo que han significado 100 años de medidas coactivas y represivas, requiere incorporar a la ecuación el impacto social de la externalidades que provoca la lucha por eliminar el mercado.

### **Costo Económico**

¿Cuánto nos cuesta como sociedad el consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes y el combate a ese mercado?



Según el *National Drug Intelligence Center* (NDIC)<sup>245</sup>, en 2007 el costo del uso de drogas ilegales en EEUU sumó la cantidad de \$193 mil millones de dólares (no olvidemos, como vimos en el apartado anterior, que el valor total del mercado según la ONUDD en 2003 fue de \$320 mil millones de dólares). Para llegar a esta cifra, el NDIC calcula costos directos e indirectos en tres grandes áreas: crimen, salud y productividad. En la tabla a continuación se presentan los cálculos:

Concepto	Cifras en \$ miles de dólares	
<b>Crimen</b>		<b>113,277,616</b>
Sistema de justicia criminal	56,373,254	
Víctima del crimen	1,455,555	
Productividad	51,900,922	
Otros	3,547,885	
<b>Salud</b>		<b>11,416,232</b>
Tratamientos especiales	3,723,338	
Salas de emergencia y hospitalización	5,697,186	
Administración de seguros	544	
Otros	1,995,164	
<b>Productividad</b>		<b>68,403,082</b>
Participación en el trabajo	49,237,777	
Tratamientos especiales	2,873,037	
Hospitalización	287,260	
Muerte prematura (no homicidio)	16,005,008	
<b>Total</b>		<b>193,096,930</b>

Fuente: U.S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center. Para consulta ver nota al pie número 113.

<sup>245</sup> “The Economic Impact of Illicit Drug Use on American Society 2010”, U.S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center. April 2011. Disponible en web: <http://www.justice.gov/ndic/>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

En su informe, el NDIC sostiene que este costo es comparable con otros relativos a la atención de enfermedades crónico degenerativas como la diabetes, la obesidad y el tabaquismo, así como a aquellos relativos a afecciones cardio-vasculares. Así lo dice:

*Las estimaciones presentadas colocan al consumo de drogas ilícitas a la par de otras enfermedades crónicas severas en los Estados Unidos<sup>246</sup>.*

Sin embargo, los estudios que refiere la NDIC para hacer la comparación sólo consideran costos relativos a la salud de las personas y a su productividad, no al costo de la criminalización. Esto es así por razones obvias. No se han criminalizado las actividades que derivan en cuadros de diabetes, obesidad o tabaquismo, o que provocan infartos al corazón.

El cuadro a continuación compara los costos referidos, eliminando para el caso del consumo ilegal de drogas el costo de la criminalidad.

---

<sup>246</sup> La traducción es del autor.

Enfermedad	Costo estimado para EEUU en \$ miles de millones de dólares
Diabetes <sup>247</sup> (2008)	174
Obesidad <sup>248</sup> (2009)	147
Tabaquismo <sup>249</sup> (1995-1999 promedio anual)	157
Ataques al corazón <sup>250</sup> (2010)	316
Consumo ilegal de drogas (2007)	80

Elaboración propia con datos provenientes de las fuentes citadas en las notas al pie números 115, 116, 117 y 118.

Como se puede apreciar, suponiendo que las metodologías aplicadas para cada estudio hagan comparables los resultados, el costo social asociado a la salud y a la pérdida de productividad que provoca el consumo de drogas ilegales, representa la mitad del costo relacionado con la diabetes, la obesidad y el tabaquismo, y 4 veces menos que aquel provocado por ataques al corazón.

Pero tal vez el dato más relevante es el costo de la criminalización del mercado que, según NDIC, suma poco más de \$113 mil millones de dólares, cifra 45% mayor a lo que cuesta atender los costos relacionados con la salud y la pérdida de productividad de los consumidores.

---

<sup>247</sup> “National Diabetes Statistics, 2007 Factsheet”, Bethesda, MD: US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health. Disponible en web: <http://diabetes.niddk.nih.gov/dm/pubs/statistics/>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>248</sup> “Annual Medical Spending Attributable to Obesity: Payer and service specific estimates”, Health Affairs 2009, Finkelstein, Eric A., Justin G. Trogon, Joel W. Cohen, and William Dietz. Disponible en web: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19635784>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>249</sup> “Annual Smoking-Attributable Mortality, Years of Potential Life Lost, and Economic Costs, United States, 1995-1999”, Morbidity and Mortality Weekly Report, Centers for Disease Control and Prevention. Disponible en web: <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5114a2.htm>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>250</sup> “Heart Disease and Stroke: Addressing the Nation’s Leading Killers”. Centers for Disease Control and Prevention. Disponible en web: <http://www.cdc.gov/chronicdisease/resources/publications/aag/dhdsp.htm>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

En el caso de México no existen ejercicios comparables, sin embargo, podemos revisar algunas cifras que nos ayudan a dimensionar el costo que para el Estado mexicano representa el esfuerzo de erradicar el mercado ilegal de las drogas. Por ejemplo, tenemos que según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>251</sup>, respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de otras organizaciones e instituciones como México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas<sup>252</sup> y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados<sup>253</sup>, el gasto en seguridad sumó más de 504 mil millones de pesos durante el período 2007-2012. Como se aprecia en el cuadro siguiente, el gasto prácticamente se duplicó en 6 años:

<b>Institución Pública</b>	<b>2007 (millones de \$)</b>	<b>2012 (millones de \$)</b>	<b>Variación Porcentual</b>
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	32,201	55,611	73%
Secretaría de Marina (SEMAR)	10,951	19,680	80%
Procuraduría General de la República (PGR)	9,217	14,905	62%
Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	13,665	40,537	197%
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)	1,153	2,766	140%
<b>Total</b>	<b>67,187</b>	<b>133,499</b>	<b>99%</b>

Elaboración propia con información de: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

<sup>251</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en web <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

<sup>252</sup> México Evalúa, Centro de análisis de políticas públicas. Disponible en web: <http://www.mexicoevalua.org/>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014

<sup>253</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Disponible en web: <http://www.cefp.gob.mx/>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

Si bien es incorrecto afirmar que todo este gasto se destinó al combate del mercado ilegal de drogas, sí podemos suponer que un importante porcentaje del mismo se destinó a ello. Lo anterior derivado del énfasis que durante ese período el Gobierno Federal puso en ese objetivo.

Además, es también de suponerse que algún porcentaje del gasto de otras dependencias públicas se destinó al mismo objetivo, como en los casos de: la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en materia penitenciaria (el 62.6% de las personas detenidas por delitos del fuero federal en 2011, correspondieron a delitos contra la salud, y el promedio enero-septiembre de 2012 fue de 61.5%)<sup>254</sup>; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia aduanal y fiscal; y, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); así también de fondos y subsidios como el Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública (FASP); el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun); y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun).

También podríamos incorporar en la sumatoria aquel gasto que realiza el poder judicial para procesar y enjuiciar delitos relacionados con el mercado ilegal de las drogas, así como aquel ejercido por las entidades federativas en apoyo o coadyuvancia con la federación. Incluso se podrían calcular los costos que este combate infringe a empresas privadas, no sólo en términos de lo que gastan en seguridad para sus proteger sus activos y a sus empleados, sino aquel que resulta de verse expulsados de ciertas ciudades o regiones.

---

<sup>254</sup> “Delitos contra la Salud y el Principio de Proporcionalidad en México”, Pérez Correa, Catalina. Profesora/Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Disponible en web: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feconomia.uniandes.edu.co%2Fcontent%2Fdownload%2F46997%2F393975%2Ffile%2FCatalina\\_Perez.pdf&ei=LGoDVJbfB8zoggSOgoKYCO&usg=AFQjCNGDdEnT0YCb-GwQYXgv9w3GrI9ErQ&sig2=CLFHp-S0OPeO\\_luYNPyOaQ&bvm=bv.74115972.d.eXY](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Feconomia.uniandes.edu.co%2Fcontent%2Fdownload%2F46997%2F393975%2Ffile%2FCatalina_Perez.pdf&ei=LGoDVJbfB8zoggSOgoKYCO&usg=AFQjCNGDdEnT0YCb-GwQYXgv9w3GrI9ErQ&sig2=CLFHp-S0OPeO_luYNPyOaQ&bvm=bv.74115972.d.eXY). Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

Si fuera factible incorporar esos cálculos al costo total que implica el prohibicionismo, aún tendríamos cifras negras, como aquella que sabemos se paga en muchos lugares al crimen organizado por protección y/o extorsión. Lo cierto es que la falta de transparencia encubre y protege una realidad: el prohibicionismo en sí se ha convertido en un negocio también del que viven millones de personas en ambos bandos del conflicto.

Para ubicar la dimensión de la cifra de gasto en seguridad referida (\$133 mil millones de pesos), sin considerar los gastos adicionales mencionados en los últimos tres párrafos, tomemos en cuenta que ésta representa la mitad del gasto total destinado a educación para el 2013 (\$260 mil millones), un 10% más que el gasto destinado a salud (\$122 mil millones) y 40% más que el total aplicado a desarrollo social (\$95 mil millones)<sup>255</sup>.

¿A cuánto asciende el costo de oportunidad de todo el dinero que gastamos en mantener el sistema prohibicionista aplicado a las drogas?

### **Crimen Organizado y Violencia**

Un segundo paquete de costos para la sociedad que provoca el combate al mercado de las drogas, es el relativo al crimen organizado y la violencia característica de sus pugnas por el control de territorios. El combate coactivo inducido por el prohibicionismo genera condiciones propicias para que grupos de personas dispuestas a actuar en la ilegalidad se apoderen de un mercado lucrativo. Con esto no pretendemos sugerir que el crimen organizado es producto o consecuencia de las

---

<sup>255</sup> “Presupuesto de Egresos de la Federación 2013”. Disponible en web: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i10.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/tomo_1/tomo_1_i10.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

drogas ilegales y su mercado, sino que el prohibicionismo entrega la gestión de este mercado al crimen organizado, como ya lo habíamos apuntado.

Dicho de otra manera, la existencia, potencia, influencia y tipología de los grupos criminales y de la violencia que despliegan entre ellos y contra los gobiernos o sociedad civil, depende de una serie de factores, siendo uno de éstos las actividades relacionadas con la producción, comercialización y consumo de sustancias definidas como ilegales. Si utópicamente pudiéramos borrar de la faz de la Tierra los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, aún existiría el crimen organizado. No son fenómenos dependientes uno del otro, sin embargo, siendo un negocio tan lucrativo, el narcotráfico en su necesidad de controlar territorios, escala y potencia la violencia.

Lo anterior es importante porque con frecuencia se utiliza erróneamente el término crimen organizado como sinónimo de traficantes de drogas, cuando estos últimos son un sub-grupo dentro del primero. Es cierto que existen organizaciones que dentro de ese gran paraguas que definimos como crimen organizado son poli-funcionales, es decir, realizan más de un tipo de actividad ilegal. Y en efecto, existen traficantes de droga que cometen otros ilícitos, o bandas de rateros que además trafican droga ilegal. Pero no se ha podido comprobar que exista una relación de causalidad lineal, esto es, que una cosa necesariamente conduzca a la otra.

De hecho, cuando uno se acerca a fenómenos delincuenciales complejos como el que se vive en la ciudad de Medellín, Colombia, desde la década de los 80's, es inquietante distinguir múltiples y diversos tipos de organizaciones delincuenciales, todas actuando sobre el mismo territorio y coincidiendo en tiempo. Así, además de los traficantes de droga, el espacio es intervenido por pandillas, bandas y grupos guerrilleros, paramilitares y de autodefensa, quienes a su vez operan a través de estructuras organizativas multi-nivel. Estudiosos del tema están en la búsqueda de una nueva terminología que permita describir los encuentros y desencuentros que se generan todos los días entre estas organizaciones, y entre ellas y otras estructuras

civiles, militares y hasta religiosas. Fenómenos similares en cuanto a su complejidad se registran en nuestro país, siendo tal vez la región de Tierra Caliente<sup>256</sup> el caso más emblemático.

Así pues, para intentar aislar el costo social que implica prohibir a través de medidas coactivas el intercambio voluntario de sustancias o drogas, es importante reconocer que es la violencia con la que se conducen los traficantes el elemento que más perturba a las sociedades. Así lo dice Diego Gambetta<sup>257</sup> cuando explica la lógica que rige el comportamiento de la mafia:

*...la imposición de monopolios sobre el mayor número posible de recursos en un territorio dado. Todo mafioso o es un monopolista, o un acólito de un monopolista.*

Asimismo, afirma que el único límite o riesgo al monopolio levantado por un grupo criminal o mafioso es el desafío:

*...de otra coalición, no menos fuerte, temible y feroz.*

Es la lucha violenta por los territorios, rutas, mercados, medios de transporte y por el control de las autoridades locales, la que genera la externalidad social más costosa para las ciudades, regiones y países. No son las sustancias pues, sino el comportamiento de los agentes que luchan, sin un marco legal o institucional, en los túneles y callejones de la clandestinidad, por el control de ese mercado y sus utilidades, como lo hacen respecto de otros mercados o actividades ilícitas.

---

<sup>256</sup> Según la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Tierra Caliente es una región definida histórica y culturalmente, que abarca los municipios de Aguililla, Apatzingán, Arío, Buenavista, Carácuaro, Churumuco, Gabriel Zamora, Huetamo, La Huacana, Múgica, Nuevo Urecho, Parácuaro, San Lucas, Tepalcatepec, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tumbiscatío, Turicato y Tuzantla en Michoacán, Ajuchitán del Progreso, Arcelia, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Tlalchapa, Tiapahuala y Zirándaro en Guerrero, Jilotlan de los Dolores en Jalisco y Amatepec, Lluvianos y Tlatlaya en el Estado de México.

<sup>257</sup> “Mafia: The Price of Distrust”, Gambetta, Diego. Basil Blacwell, 1988.



Es verdad que la violencia tiene muchos orígenes, motivaciones y detonantes, y en este sentido es incorrecto atribuir toda ella a los traficantes de droga, incluso al crimen organizado. Conflictos agrarios, religiosos, étnicos y de otros tipos, explican la violencia en ciertos países o regiones del mundo. Sin embargo, gran parte de la violencia desatada en México en los últimos años está relacionada con la lucha entre organizaciones de traficantes de droga, y de éstas con cuerpos castrenses y policíacos. Con todas las precauciones del caso, pues no necesariamente estamos comparando lo mismo si atendemos a las causas de la violencia, revisemos lo que sucede en México y en el mundo, para así ponderar el costo social que implica para un país como el nuestro pretender llevar a sus extremos lo dispuesto por las convenciones de Naciones Unidas en materia de erradicación del mercado ilegal de drogas.

Según datos de la UNODC<sup>258</sup>, la tasa global de homicidios en 2010 fue de 6.9 por cada 100 mil habitantes. La mayoría de las muertes violentas ocurrieron en África (36%), en América (31%) y en Asia (27%); en Europa sólo se registró el 5% y en Oceanía el 1%. El 40% de los países tiene tasas menores al 3, un 43% entre 4 y 20, y los menos, el 17% presenta tasas por arriba de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Con una tasa de 23, México se encuentra dentro del grupo de países que más homicidios registraron en el 2010. En este rango se encuentran países como: Brasil (21), Colombia (33) y Sudáfrica (32). En un rango más elevado: Honduras (82), El Salvador (65) y Venezuela (45). Y en niveles francamente bajos: Cuba y EEUU (5), Canadá (2), Chile e India (3), China, Italia, Francia, Alemania, Australia, Portugal y España (1) y Japón (0.4).

En el año 2007, al inicio de la gestión del Presidente Felipe Calderón en México, la tasa era del 8.5 (la más baja desde 1931), es decir, en cuatro años casi se multiplicó por tres. En 2011 subió a 24, el nivel más alto desde 1962.

---

<sup>258</sup> “Global Study on Homicide 2011: Trends, Contexts, Data”, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna.

La organización no gubernamental Mexico Maxico<sup>259</sup> hizo un ejercicio interesante al restar las muertes ocasionadas por enfrentamientos entre organizaciones criminales y por agresiones entre éstas y el ejército mexicano, publicados en el portal de la Presidencia de la República, del número total de homicidios registrados por INEGI.

El cuadro siguiente muestra los resultados:

<b>Año</b>	<b>Homicidios</b>	<b>Homicidios Dolosos</b>	<b>Tasa Homicidios</b> (por c/100 mil hab)	<b>Tasa Homicidios Dolosos</b> (por c/100 mil hab)
2007	8,868	2,595	8.5	<b>2.4</b>
2008	14,007	6,183	12.8	<b>5.7</b>
2009	19,804	8,906	17.9	<b>8.0</b>
2010	25,757	13,174	22.9	<b>11.7</b>
2011	27,199	13,600	24.2	<b>12.1</b>

Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el sitio de la organización Mexico Maxico. Para consulta ver referencia en nota al pie número 123.

Como se puede apreciar, la tasa de homicidios oficialmente atribuidos a la lucha por el control y erradicación del mercado de las drogas ilegales en México, si bien no explica la cifra total, prácticamente se multiplicó en 5 veces y es equivalente a los homicidios originados por otros conflictos.

Para asimilar el tamaño del costo social que México ha pagado al pretender aplicar con todo el rigor el sistema normativo prohibicionista, contrastemos sólo esta cifra, es

<sup>259</sup> Disponible en web: <http://www.mexicomaxico.org/cgi-bin/i/Voto/Homici10.gif>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

decir, aquella relacionada con el combate por el control o erradicación del mercado de las drogas ilegales, contra las tasas de mortalidad relacionadas con el consumo de drogas ilegales correspondientes al 2010, para cada región del mundo<sup>260</sup>:

Región o País	Consumidores (miles)	Muertes p/consumo	Tasa de mortalidad (por c/100 mil hab)	Tasa homicidios dolosos México (por c/100 mil hab)
África	58,000	33,500	6.0	
América Nte.	45,500	44,800	14.7	
América Sur	11,500	8,600	2.6	
Asia	101,500	74,300	2.7	
Europa	36,500	19,900	3.6	
Oceanía	4,000	3,000	12.3	
<b>Todo el Mundo</b>	<b>226,500</b>	<b>176,000</b>	<b>4.9</b>	
<b>MÉXICO</b>				<b>11.7</b>

Elaboración propia a partir de datos obtenidos del “World Drug Report” 2012, de la ONU, así como del sitio web de la organización México Maxico. Para consulta, ver referencias en las notas al pie de página, números 123 y 124.

Como se puede apreciar, el costo social para México, sólo de las muertes violentas ocasionadas por el combate en contra y por el mercado de las drogas (11.7), es similar al registrado en América del Norte (incluye México) y Oceanía por uso de drogas, más de 3 y 4.5 veces superior al que presentan Europa y América del Sur y 2.4 veces mayor a la tasa promedio mundial (4.9).

<sup>260</sup> “World Drug Report 2012”, ONU. Disponible en web: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

Llama la atención que en la región del mundo que se aplican políticas en materia de drogas ilegales menos coactivas y más orientadas a la protección de la salud de los consumidores, Europa, es donde se presenta una de las tasas de mortalidad más bajas. Lo contrario sucede en Norteamérica.

Esto se confirma cuando comparamos tasas de homicidios de algunas ciudades del mundo. Mientras que Ámsterdam en Holanda, famosa por su tolerancia al consumo de algunas sustancias prohibidas, presenta una tasa de 3.7 homicidios por cada 100 mil habitantes, la conservadora ciudad de Phoenix en Arizona, sede del condado de Maricopa en donde Joe Arpaio<sup>261</sup> ha sido implacable alguacil, una de 167<sup>262</sup>.

Guillermo Valdés Castellanos, ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, en su libro “Historia del Narcotráfico en México: Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia”, publicado a finales del 2013, integra la información obtenida de la base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre homicidios vinculados al crimen organizado por tipo de suceso, de la siguiente manera<sup>263</sup>:

---

<sup>261</sup> Joe Arpaio, nacido en Massachusetts, EEUU en 1932, es famoso por su intolerancia y métodos de tratamiento a detenidos. Ha sido señalado por Amnistía Internacional por violaciones a derechos humanos.

<sup>262</sup> “Global Study on Homicide 2011: Trends, Contexts, Data”, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna.

<sup>263</sup> “Historia del Narcotráfico en México: Apuntes para entender el crimen organizado y la violencia”, Valdés Castellanos, Guillermo. Santillana Ediciones Generales SA de CV, México, 2013.

<b>Tipo de Evento</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>	
<b>Homicidios dolosos</b>	2,349	5,618	8,331	12,353	13,589	<b>42,240</b>	<b>84.6%</b>
<b>Enfrentamiento entre organizaciones</b>	49	196	143	554	369	<b>1,311</b>	
<b>Agresión a autoridades</b>	299	623	686	1,113	908	<b>3,629</b>	<b>15.4%</b>
<b>Enfrentamiento con autoridades</b>	122	387	452	1,239	2,121	<b>4,321</b>	
<b>Total</b>	<b>2,819</b>	<b>6,824</b>	<b>9,612</b>	<b>15,259</b>	<b>16,987</b>	<b>51,501</b>	<b>100%</b>

Fuente: Historia del Narcotráfico en México, Valdés Castellanos, Guillermo. Para consulta, ver referencia en la nota al pie de página, número 127.

Las cifras correspondientes a “homicidios dolosos”, si bien no son las mismas que las consideradas por la organización no gubernamental Mexico Maxico, son similares. Pero lo que resulta más interesante es apreciar las nuevas categorías que se presentan en adición a los homicidios dolosos: enfrentamiento entre organizaciones, agresión a autoridades y enfrentamiento con autoridades. En el agregado, las cifras de Valdés superan a las de Mexico Maxico por 7,043 fallecimientos. Así pues, si tomáramos estas nuevas cifras para evaluar el costo en violencia que supone la instrumentación del prohibicionismo en México, éste sería aún mayor que el observado con las cifras de Mexico Maxico.

Es interesante la asignación que se hace respecto de la violencia atribuida exclusivamente al crimen organizado, y aquella en la que se ven involucradas las autoridades. Según las cifras presentadas por Valdés, durante el periodo 2007-2011, el 84.6% de los homicidios fueron causados por las organizaciones criminales luchando entre ellas, mientras que en el 15.4% restante se registró participación de alguna o algunas autoridades.

Haciendo momentáneamente a un lado el debate sobre el papel que el narcotráfico y/o el crimen organizado y/o el gobierno a través de sus fuerzas armadas y cuerpos policíacos juegan en la generación de la violencia en México, es pertinente preguntarnos: ¿por qué somos un país tan violento?, ¿qué hay detrás del espeluznante espectáculo de los ejecutados, descabezados, apaleados, desintegrados y demás horrores? Es importante no perder de vista que el índice registrado de violencia más bajo en nuestra historia reciente, 8.5 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007, es un índice alto si lo comparamos con países en América Latina como Uruguay (5.8), Argentina (5.3) o Chile (3.7), y ya no digamos si la comparación la hacemos contra el observado en 2012, que llegó a 22<sup>264</sup>.

Visto de otra manera y siguiendo la ruta de las comparaciones hemisféricas, ¿qué sucede en nuestro país que en 2012 tenemos índices similares a Brasil (25)?, ¿qué explica, por otro lado, los altísimos niveles de violencia que se registran en Colombia (31), Venezuela (54), El Salvador (41) u Honduras (90)? ¿Por qué México es más violento que Bolivia (12), Ecuador (12), Perú (9.6) o Costa Rica (8.5)? Ejercicios comparativos simples no responden estas preguntas.

Por ejemplo, si suponemos que mayores niveles de ingreso, educativos y de desarrollo humano dan como resultado menos violencia, y entonces contrastamos indicadores como PIB per cápita, niveles de escolaridad promedio o índices de desarrollo humano contra el índice de homicidios por cada 100 mil habitantes, tenemos que esta

---

<sup>264</sup> Disponible en web: <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

afirmación no se sostiene. Países similares en términos socio-económicos viven realidades distintas en cuanto a violencia se refiere.

¿Qué explica, como se aprecia en la siguiente tabla, que Bolivia, con un PIB per cápita equivalente al 22% del registrado en Brasil, mayor escolaridad promedio pero con un índice de desarrollo humano menor, registre una tasa de homicidios que no llega a la mitad de la registrada en el país carioca? ¿Cómo entender que Nicaragua, con un PIB per cápita equivalente a una quinta parte del registrado en México, y niveles de escolaridad y de desarrollo humano sensiblemente inferiores también, presente una tasa de homicidios equivalente a la mitad de la registrada en suelo azteca? ¿Qué pasa en Honduras que registra 90.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras que Nicaragua, su vecino al sur, solo 11.3, cuando sus indicadores económicos, educativos y de desarrollo humano son similares?

País	PIB p/cápita 2013 (\$USD) <sup>265</sup>	Escolaridad Promedio 2010 (Años) <sup>266</sup>	Índice de Desarrollo Humano 2013 <sup>267</sup>	Homicidios por cada 100 mil habitantes 2012 <sup>268</sup>
Chile	16,273	9.74	0.819	3.1
Uruguay	15,253	8.41	0.792	7.9
Brasil	12,290	7.18	0.730	25.2
Argentina	12,019	9.25	0.811	5.5*
Venezuela	11,527	6.19	0.748	53.7
México	10,989	8.52	0.775	21.5
Costa Rica	10,362	8.35	0.773	8.5
Colombia	8,238	7.34	0.719	30.8
Perú	7,136	8.66	0.741	9.6
Ecuador	5,627	7.59	0.724	12.4
El Salvador	3,935	7.54	0.680	41.2
Bolivia	2,674	9.20	0.675	12.1
Honduras	2,272	6.50	0.632	90.4
Nicaragua	1,833	5.77	0.599	11.3

\* Corresponde a 2010.

Elaboración propia con información obtenida de fuente referenciadas en las notas al pie de página números: 129, 130, 131 y 132.

No hay pues explicaciones sencillas al fenómeno de la violencia.

Si este análisis lo llevamos a nivel de ciudades en México, encontramos también variaciones radicales. Mientras que la ciudad más violenta en el 2011 fue Acapulco

<sup>265</sup> Disponible en web: <http://www.revistasumma.com/economia/39850-ranking-pib-per-capita-en-america-latina.html>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>266</sup> Disponible en web: <http://universidadbastiat.blogspot.mx/2012/02/promedio-de-anos-de-escolaridad-america.html>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>267</sup> Disponible en web: [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses\\_por\\_%C3%ADndice\\_de\\_desarrollo\\_humano](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_%C3%ADndice_de_desarrollo_humano). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>268</sup> Disponible en web: <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.



con 143 homicidios por cada 100 mil habitantes, en las ciudades de Mérida y Pachuca de Soto apenas se registraron 2.6 y 3, respectivamente<sup>269</sup>.

También podemos distinguir ciclos. Mientras que en el 2011 Ciudad Juárez, Chihuahua, aparecía en segundo lugar en el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo, en el 2013 sale de la lista<sup>270</sup>. Mención aparte merece el dominio de América Latina en dicho ranking, como se muestra en la siguiente tabla:

PAÍS	NÚMERO DE CIUDADES EN EL RANKING DE LAS 50 MÁS VIOLENTAS
Brasil	16
México	9
Colombia	6
Venezuela	5
EEUU	4
Sudáfrica	3
Honduras	2
Guatemala	1
Jamaica	1
El Salvador	1
Puerto Rico	1
Haití	1

Fuente:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades\\_por\\_tasa\\_de\\_homicidio\\_intencional](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades_por_tasa_de_homicidio_intencional)

<sup>269</sup> “La Violencia en los Municipios de México 2012”, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C., Seguridad, Justicia y Paz. Disponible en web: [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la\\_violencia\\_en\\_los\\_municipios\\_de\\_mexico.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_violencia_en_los_municipios_de_mexico.pdf). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

<sup>270</sup> Disponible en web: [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades\\_por\\_tasa\\_de\\_homicidio\\_intencional](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ciudades_por_tasa_de_homicidio_intencional). Fecha de consulta: 4 de mayo de 2014.

¿Cómo entender entonces el fenómeno de la violencia?

No siendo objeto de este trabajo profundizar en la compleja historia, desarrollo y funcionamiento de los grupos criminales, es pertinente señalar que el análisis y comprensión de la violencia y sus causas o motivaciones, es aún asignatura pendiente. Leopoldo Franchetti<sup>271</sup>, refiriéndose a la Sicilia de finales del siglo XIX, sugiere que son tres las causas que dan origen a la mafia: primera, la ausencia de un sistema de justicia y orden público fiable y efectivo; segunda, la ausencia de confianza económica y de reglas de conducta colectiva en lo económico; tercera, la existencia de condiciones para que la participación en actividades ilícitas brinde oportunidades de movilidad social.

Por lo pronto, con la información disponible, podemos aventurar tres afirmaciones: 1) La batalla entre diversos tipos de organizaciones criminales por el control del mercado clandestino de drogas ilegales, como cualquier otra librada al margen del Estado de Derecho, potencia la violencia, más no explica toda la violencia; 2) El combate armado y frontal del Estado para erradicar el mercado clandestino de drogas ilegales potencia la violencia, más no explica toda la violencia; 3) Existen contextos históricos, sociales, culturales y económicos más propensos a engendrar violencia que otros.

### **Violación a Derechos Humanos**

Un tercer costo social que provoca la pretensión de hacer cumplir el modelo normativo prohibicionista en materia de drogas ilegales, es el relativo a la violación a

---

<sup>271</sup> “Condizioni Politiche ed Administrative Della Sicilia”, L. Franchetti y S. Sonino. Inchista in Sicilia, vol. I. Florencia, Vallecchi, 1876, 1974.

los derechos humanos en al menos cuatro vertientes: el derecho a la salud, el derecho a elegir un proyecto de vida, el derecho a no ser discriminado y el derecho a un debido proceso. Si bien en el siguiente capítulo habremos de abundar sobre estos temas en lo particular, vale la pena adelantar algunas ideas.

Respecto al derecho a la salud, como hemos visto, el abasto de sustancias psicotrópicas y estupefacientes para fines médicos no es oportuno ni suficiente para amplios sectores de la población mundial. La Organización Mundial de la Salud ha establecido que el acceso a sustancias opioides como la morfina y otras, que mitigan el dolor, la ansiedad, la depresión, o que permiten tratar cuadros de adicción a otras sustancias, y que se fabrican a partir de la amapola, la cannabis y la coca, es indispensable para la salud de las personas. En tanto la salud derecho humano, el acceso a estas sustancias es una garantía que se viola cuando se prohíbe a las personas producir, procesar, comercializar y consumir estas sustancias para tratar padecimientos y patologías a través de métodos tradicionales o de cualquier otro, fuera de los canales y mecanismos legales (controlados por la industria farmacéutica).

Así también, se viola el derecho a un proyecto de vida cuando se prohíbe a una persona consumir sustancias por gusto o placer, sin que esta actividad moleste o lesione derechos de terceras personas. John Stuart Mill escribió:

*El único fin en aras del cual la humanidad, individual o colectivamente, está autorizada a interferir con la libertad de acción de cualquiera de sus miembros es la autoprotección... el único para el cual el poder puede ser correctamente ejercido sobre cualquier miembro de una sociedad civilizada, en contra de su propia voluntad, es el evitar un daño a los demás<sup>272</sup>.*

También se violan los derechos de las personas que al ser “etiquetadas” como consumidoras, productoras o comercializadoras de drogas ilegales, son discriminadas.

---

<sup>272</sup> “On Liberty”, Stuart Mill, John. Editorial EDAF, 2004.

Destacadamente cuando el consumo obedece a prácticas o tradiciones ancestrales de carácter cultural. El severo e irrestricto etiquetamiento delincencial de estas conductas, a partir de principios morales intersubjetivos (públicos)<sup>273</sup>, ha propiciado la construcción de estigmas sociales de personas, grupos, razas, nacionalidades, religiones y culturas, generando condiciones para que se violen derechos fundamentales de personas involucradas en el mercado de las drogas definidas como ilegales.

Finalmente, la utilización de medidas coactivas extremas para tratar de erradicar el mercado, que incluso han llegado al extremo de “declaratoria de guerra”, han provocado la violación del derecho de las personas a un debido proceso. Las detenciones extra judiciales, la desaparición de personas, la tortura, los allanamientos de morada, la exhibición pública y etiquetamiento sin juicio previo, entre otras acciones violatorias del debido proceso y de los derechos humanos, han sido una constante en la lucha justificada por las convenciones de Naciones Unidas en materia de drogas.

Un buen indicador del costo social que México ha pagado en materia de violaciones graves a los derechos humanos es el número de denuncias de tortura y malos tratos presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en los últimos años. Si bien no todas son atribuibles a acciones de cuerpos castrenses y policíacos relacionadas con el combate al mercado ilegal de las drogas, es de suponer que un importante porcentaje lo son, pues se trata de los años en los que se utilizó toda la fuerza coercitiva del Estado mexicano para acabar con él. Como se aprecia en el siguiente cuadro, elaborado por la organización Amnistía Internacional, el total de denuncias por torturas o malos tratos, presentadas anualmente ante la CNDH, se

---

<sup>273</sup> “Los Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad”, Nino, Carlos S. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

incrementó en más de 4 veces entre el 2007 y el 2011, sumando un total de 4,841 en el período de 5 años<sup>274</sup>:

<b>Año</b>	<b>Número de denuncias de tortura y malos tratos recibidas por la CNDH</b>
2007	392
2008	564
2009	1,055
2010	1,161
2011	1,669
<b>Total</b>	<b>4,841</b>

Fuente: “Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas: Tortura y Maltrato en México”, Amnistía Internacional. Para consulta ver nota a pie de página número 136.

Así se expresa Amnistía Internacional en el citado informe sobre tortura y maltrato en México<sup>275</sup>:

*El gobierno ha reiterado con frecuencia su compromiso de garantizar que el enfoque militarizado que aplica a la lucha contra los carteles de la droga respeta plenamente los derechos humanos. Sin embargo, Amnistía Internacional ha documentado un acusado aumento de las violaciones graves de derechos*

<sup>274</sup> “Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas: Tortura y Maltrato en México”, Amnistía Internacional. Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España. Disponible en web: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/24106312.ext%20\(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME\)\(2\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32030250808](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/24106312.ext%20(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME)(2)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32030250808). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

<sup>275</sup> “Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas: Tortura y Maltrato en México”, Amnistía Internacional. Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España. Disponible en web: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/24106312.ext%20\(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME\)\(2\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32030250808](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/24106312.ext%20(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME)(2)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32030250808). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

*humanos, incluidos homicidios ilegítimos, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza y tortura, cometidas por funcionarios públicos federales, estatales y municipales. En los últimos tres años, la organización ha registrado informes de tortura en los 31 estados y en el Distrito Federal. El despliegue de 50.000 efectivos del ejército y la marina para desempeñar funciones policiales ha contribuido a este acusado aumento de los informes de tortura y otros malos tratos a manos de militares.*

En el mismo sentido, la organización no gubernamental *Human Rights Watch*, informa lo siguiente sobre México<sup>276</sup>:

*En el marco de la lucha contra poderosos grupos del crimen organizado, las fuerzas de seguridad mexicanas han cometido numerosas violaciones de derechos humanos, incluidas ejecuciones, desapariciones y torturas.*

Así pues, y una vez establecidos los tres principales costos sociales o externalidades negativas que genera el modelo normativo prohibicionista: costo económico; crimen organizado y violencia; y, violaciones a derechos humanos, podemos sostener que la magnitud del daño causado por el modelo prohibicionista, contrastado con sus beneficios, es la ecuación que sustenta la necesidad de un nuevo enfoque, de un cambio de paradigma.

En efecto, como se ha intentado demostrar, aún con información insuficiente, imprecisa y estimada, mucha de ella trabajada por organismos e instituciones públicas abiertamente militantes a favor del modelo prohibicionista, es mayor el costo social causado por la represión, que sus beneficios. En otras palabras, las razones para sustentar un cambio son objetivas.

---

<sup>276</sup> “Informe Mundial: México”, Human Rights Watch. Disponible en web: <http://www.hrw.org/es/world-report-2013/informe-mundial-mexico>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014. La traducción es del autor.

En sentido contrario a esta afirmación, se podrá argumentar que si bien el prohibicionismo no ha podido erradicar el mercado, al menos lo ha contenido; que una liberalización elevaría significativamente el tamaño del mercado y, en consecuencia, los costos asociados a la salud y productividad de las personas. Podría ser, es un riesgo que es importante ubicar, reconocer y ponderar al momento de pensar en nuevos ordenamientos.

*Visiones satisfactorias de política sólo pueden provenir de un estudio consciente de cómo el mercado, las empresas y el gobierno manejan, en la práctica, el problema de los efectos nocivos, dice Coase<sup>277</sup> para después agregar, en un tono precavido: el problema es diseñar ordenamientos prácticos que corrijan defectos en una parte del sistema, sin causar daños más serios a las otras partes.*

En efecto, cualquier propuesta sería que pretenda cambiar el paradigma vigente en materia de drogas debe ser puntual en el análisis costo-beneficio que una y otra cosa representan para la sociedad. Siguiendo con Coase:

*La cuestión es evitar el daño mayor... el problema es elegir los arreglos sociales adecuados para manejar los efectos nocivos... Siempre es posible modificar mediante transacciones de mercado la delimitación legal inicial de los derechos. Y, por supuesto, si tales transacciones de mercado no tienen un costo, siempre tendrá lugar la reasignación de los derechos si conduce a un incremento del valor de la producción.*

Es claro que, en el caso que nos ocupa, “la delimitación legal inicial de los derechos” ha sido modificada en los hechos. Aún cuando convenciones, leyes y normas prohíben la producción, comercialización y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes para fines distintos a los médicos y científicos, cientos de miles de personas lo hacen todos los días. Lo hacen porque el costo de dichas “transacciones de mercado” (la

---

<sup>277</sup> “El Problema del Costo Social”, Coase, Ronald H. The Journal of Law and Economics, oct 1960.

probabilidad de ser castigado) es bajo si se contrasta con el “valor de la producción” que se obtiene.

En el último capítulo de este trabajo habremos de identificar algunas propuestas tendientes a modificar el marco regulatorio en materia de drogas ilegales. Desde ahora apuntamos que esas propuestas no suponen que el consumo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes esté exento de riesgos y de costos sociales, principalmente asociados a la salud. Lo que habremos de argumentar es la existencia de posibles nuevas y mejores negociaciones entre costos y beneficios. Nuevamente Coase<sup>278</sup>:

*El costo de ejercitar un derecho es siempre la pérdida que sufre la otra parte como consecuencia del ejercicio de ese derecho... Al diseñar y elegir entre ordenamientos sociales debemos considerar el efecto total.*

Se trata pues, de identificar y valorar alternativas que propongan un menor costo social neto.

Antes de concluir este capítulo, una última reflexión en torno al mercado de las drogas, y en general respecto de los mercados. El mercado es una institución social creada por el hombre y una de las más antiguas. Como sostiene Karl Polanyi<sup>279</sup>, es una institución enmarcada siempre dentro de otras instituciones sociales como la religión o la política. Entonces, lo que resulta una invención del siglo XIX no es “el mercado”, sino el concepto de “libre mercado”; la conceptualización de un mercado libre de ataduras a principios rectores impuestos por valores, códigos o referencias; la idea de un mercado autónomo respecto de la política, la religión y hasta las tradiciones culturales o sociales. En efecto, David Ricardo, entre otros ilustres economistas de corte liberal, popularizaron la idea de que los “mercados libres” tenderían,

---

<sup>278</sup> “El Problema del Costo Social”, Coase, Ronald H. The Journal of Law and Economics, oct 1960.

<sup>279</sup> “The Great Transformation: The political and economic origins of our time” y “El Sustento del Hombre”, Polanyi, Karl. Beacon Press, 1941 y Editorial Mondadori, 1994.



naturalmente, a auto regularse; que era innecesaria la mano del hombre para encontrar el mejor equilibrio en beneficio de toda la sociedad.

Hoy, las tesis del liberalismo económico están en crisis. Existen suficientes ejemplos y estudios de cómo el libre mercado ha conducido a la concentración de capital en perjuicio de la competencia; a beneficiar más, mucho más, a unos cuantos respecto del resto. Rodolfo Vázquez lo dice así:

*La libertad incontrolada del mercado, paradójicamente, tiende a destruir la libertad individual... El mercado, lejos de tender a la dispersión del poder, tiende más bien a su concentración*<sup>280</sup>.

Por ello, no pensamos que la solución a los costos sociales provocados por el prohibicionismo sea la absoluta liberalización del mercado. Sostenemos que la solución está en un nuevo modelo normativo acorde a las instituciones sociales vigentes y preponderantes en cada país o región (religiosas, políticas, culturales), que abandone la pretensión de imponer reglas parejas para toda latitud y garantice un mejor arreglo entre costos y beneficios sociales.

La Organización de Estados Americanos<sup>281</sup> apunta en el mismo sentido cuando afirma que el problema de las drogas en las Américas:

*...tiene manifestaciones muy diversas y su impacto es también diverso en los países y subregiones de nuestro hemisferio. Es por ello que enfrentarlo requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes y, por sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad.*

---

<sup>280</sup> “Derecho, Moral y Poder: Ensayos de filosofía jurídica, Vázquez, Rodolfo. Edit. Porrúa-ITAM, México, 2005.

<sup>281</sup> “El Problema de las Drogas en las Américas”, Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, 2013.

*...debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como éste los afecta en particular.*

Pero antes de adentrarnos en la búsqueda de alternativas, veamos en el capítulo que sigue en dónde se ubican algunas fallas del sistema normativo vigente.



## 4. El Sistema Normativo Vigente: ¿En dónde están las fallas?

En los dos capítulos anteriores hemos, por un lado, probado la existencia de un sistema normativo prohibicionista, de alcances internacionales, que pretende como objetivos centrales: Proveer al mundo entero de sustancias sicotrópicas y estupefacientes para atender la salud de las personas y desarrollar conocimiento científico; y, erradicar cualquier otro uso de estas sustancias.

Por otro lado, hemos demostrado que dicho sistema no funciona apropiadamente pues no solo no ha cumplido con los objetivos establecidos, sino que ha provocado externalidades negativas que infringen un costo social alto.

¿En dónde fallan las normas? ¿Qué les resta efectividad?

En este capítulo intentaremos arrojar luces hacia algunos elementos que ofrecen respuestas a estas preguntas.

Es importante decir que el análisis aplicado al sistema normativo vigente, así como la identificación de alternativas regulatorias que veremos en el próximo y último capítulo de este trabajo, toma como marco teórico y conceptual los trabajos desarrollados por Ronald Coase<sup>282</sup> y Karl Polanyi<sup>283</sup> respecto al funcionamiento de los mercados. En efecto, la identificación de elementos que impactan desfavorablemente al sistema normativo vigente en materia de drogas, así como la búsqueda de nuevos caminos, se hace desde una óptica que se aparta tanto de visiones prohibicionistas totales, como de liberales radicales. Esto es, de considerar como opciones o alternativas la prohibición o la liberalización absolutas del mercado de las drogas.

---

<sup>282</sup> “El Problema del Costo Social”, Coase, Ronald H. *The Journal of Law and Economics*, oct 1960.

<sup>283</sup> Karl Polanyi, “The Great Transformation: The political and economic origins of our time”. Beacon Press, Boston USA, 2001.

Una frase que sintetiza esta perspectiva, desde mi punto de vista, es aquella acuñada por los socialdemócratas del mundo entero:

*Tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.*

En otras palabras, la disyuntiva no está entre prohibir o liberalizar. El mercado, o los mercados, en tanto instituciones creadas por el hombre para satisfacer necesidades y aspiraciones, no deben prohibirse, tampoco liberalizarse, sino regularse, entendiendo:

1. Que no son instituciones aisladas o aislables, sino que existen en contextos económicos, sociales, religiosos y culturales que los moldean, acotan, constriñen y definen (Polanyi);
2. Que regularlos significa negociar sus externalidades, positivas y negativas, buscando siempre el resultado neto, la negociación que mayores beneficios (o menores pérdidas) genere para la sociedad en su conjunto (Coase).

Dicho lo anterior, en este capítulo trataremos cuatro elementos que afectan negativamente al sistema normativo vigente en materia de drogas, que le restan efectividad. El primero, que referimos como el problema de origen, encuentra en la pretensión de definir lo “malo” y lo “bueno”, a partir de instancias valorativas transformadas en dogmas, un error, que al pretender imponer una sola verdad, cancela espacios para la duda, para la posible existencia de otras verdades.

El segundo elemento aborda las insuficiencias e imprecisiones contenidas en las reglas operativas y prácticas del sistema. Desde una perspectiva óntico-práctica, es decir, reconociendo al sistema normativo objeto de estudio como un conjunto de “reglas del juego”, analizaremos la consistencia de dichas reglas.

Un tercer elemento, trata la confrontación del sistema con disposiciones en materia de derechos humanos y el ejercicio de libertades fundamentales.

Por último, un cuarto elemento ubica a la industria farmacéutica como agente que obtiene provecho de las reglas establecidas y, sobre todo, de sus imperfecciones. En efecto, y como ya lo habíamos señalado, si alguien ha sido beneficiaria del sistema normativo vigente, es la poderosa maquinaria bio-química que produce y comercializa legalmente sustancias psicotrópicas y estupefacientes, entre otras, para atender la salud de los habitantes de este planeta. Es difícil entender la manera en que la Organización Mundial de la Salud gestiona la lista de sustancias prohibidas, por ejemplo, sin reconocer el cabildeo que realiza la industria a favor de sus intereses comerciales, amparados además por patentes y registros de marca.



## a. Definición del “Mal”: El problema de origen

En el apartado final del segundo capítulo, caracterizamos al sistema normativo vigente en materia de drogas como “dogmático”. Es decir, una vez hecho el recorrido histórico que explica el surgimiento, desarrollo y consolidación del sistema, apuntamos hacia algunos rasgos que lo definen a partir de su pretensión de establecer la “verdad” respecto del tema que nos ocupa. En este apartado, trataremos de identificar algunos efectos provocados por esta pretensión y de ponderar su relevancia en tanto fuente de contagio al resto del sistema. Lo haremos teniendo presente el marco que aporta Pierre Bordieu cuando señala las pretensiones de los filósofos del derecho de tendencia iusnaturalista por producir, a través de procesos lingüísticos, efectos de universalización y de neutralización, es decir, enunciados que constatan verdades universales. Así lo expresa Bordieu<sup>284</sup>:

*...los filósofos del derecho de tendencia iusnaturalista se han apoyado en este rasgo para pretender que los textos jurídicos no enuncian normas, sino que son constataciones, y que el legislador es alguien que enuncia el ser, no el deber ser, que dice lo que es justo o la justa proporción inscrita en las cosas mismas como propiedad objetiva.*

El Artículo 4 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes es la piedra angular sobre la cual se edifica el resto del sistema normativo. Por ello, concentraremos nuestro análisis en su construcción y significados, estableciendo relaciones con algunos enunciados contenidos en el preámbulo de la Convención que lo contextualizan, así como con algunos otros artículos de la propia norma y con otras normas que derivan de ella. Se trata de reconocer el ADN del sistema, de ubicar su

---

<sup>284</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bordieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2000.



talante naturalista y sus pretensiones globalizantes, así como de los efectos que genera sobre su efectividad.

Veamos pues qué dice el Artículo 4 (Obligaciones Generales):

*Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias:*

- a. Para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Convención en sus respectivos territorios;*
- b. Para cooperar con los demás Estados en la ejecución de las disposiciones de la presente Convención, y*
- c. Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos.*

Como se puede apreciar, el primer elemento que salta a la vista es el carácter potestativo del enunciado inicial: “todas las medidas... que puedan ser necesarias”. Es decir, las Partes o Estados firmantes de la Convención aceptan y se comprometen a adoptar todas las medidas legislativas y administrativas que “puedan” no que “sean” necesarias. Este primer elemento lo podemos tipificar como el ¿qué se quiere? de la pieza normativa: “adoptar todas las medidas... que puedan ser necesarias...”.

¿Quién define todas las medidas? ¿Cómo se puede precisar aquello que “pueda” (o no) ser necesario?

Como bien dice el Dr. Francisco E. Thoumi<sup>285</sup>, la interpretación del Artículo 4 de la Convención de 1961 tiene elementos para ser una muy distinta a la adoptada por la gran mayoría de los países que conforman la comunidad internacional y por los

---

<sup>285</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013.

organizamos multilaterales relacionados con la materia. En estricto sentido lingüístico, el sentido potestativo de la frase abre un abanico amplísimo de posibilidades y alternativas.

Para entender mejor el dilema, es necesario analizar la segunda parte relevante de la pieza normativa y que podemos tipificar como el ¿para qué? queremos adoptar todas las medidas que puedan ser necesarias:

*...para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos.*

Es evidente pues que el objetivo normativo es limitar exclusivamente la existencia, aprovechamiento y uso de “algo” (estupefacientes) para “fines” determinados (médicos y científicos).

Así también, es evidente que la única alternativa al pretender “limitar exclusivamente” el uso de algo, es la prohibición de cualquier “otro” uso. Dicho de otra manera:

Si el único uso permitido de “x” es “y”, entonces todo uso de “x” que no sea “y”, está prohibido.

La manera en que se redacta la restricción referente al uso de drogas que las Partes se comprometen a adoptar, que claramente tiene como destinatario a las personas que habitan en dichos países en tanto sujetos usuarios de las mismas, opera en sentido contrario de un principio libertario esencial en un Estado democrático y constitucional<sup>286</sup>: los individuos pueden hacer todo excepto lo expresamente

---

<sup>286</sup> Cuando nos referimos a Estado democrático y constitucional, lo hacemos en el marco teórico que ofrece Pedro Salazar Ugarte en su obra “La Democracia Constitucional”, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, tercera reimpresión 2013. Así también retomamos las definiciones que sobre Constitución y Democracia aporta Michelangelo Bovero, en el prefacio de la misma obra y que titula “Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución”.

prohibido, en cambio, el Estado sólo puede hacer lo que expresamente tiene permitido legalmente.

En este caso parece que los papeles se revierten: la norma que adoptan las Partes (Estados) los compromete respecto a lo que los individuos pueden hacer, el uso que le pueden dar a los estupefacientes, derivándose entonces que cualquier uso que se aparte del permitido, está prohibido. Es decir, a los individuos se les traslada lo que aparentemente es una restricción adoptada por los Estados firmantes; se les establece aquello que “pueden” hacer, dejando que como resultado se infiera lo que “no pueden” hacer.

Para ilustrar mejor el argumento, veamos cómo pudo haberse redactado la norma:

*Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias:*

- a. ...
- b. ...
- c. *Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para prohibir la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes que tenga como fin el uso...*

Como se puede apreciar, con un pequeño cambio en el uso del lenguaje se precisa que el objetivo de la norma es prohibir ciertos usos que, claro, habría que señalar con precisión. Se puede también decir así:

Si el uso o usos prohibido o prohibidos es o son “x” o “x+”, entonces todo uso o usos que no sean “x” o “x+” están permitidos.

En efecto, si bien esta redacción se apega al principio ya referido, pues faculta a las Partes para prohibir a sus habitantes ciertas conductas y actividades, al referirlas a

una variable como el “fin”, es decir, al uso que se les pretenda dar, obliga a definirlo o a definirlos. ¿Cuál o cuáles son ese o esos usos que se quiere o quieren prohibir?

La respuesta evidente es: los fines recreativos. Y es evidente pues es el término que comúnmente se utiliza en los debates relacionados con el tema. El goce o disfrute de los efectos que generan algunas drogas ilegales es lo que se busca prohibir, lo que se entiende como “lo malo”, sin decirlo directamente.

Pero regresando a la redacción vigente de la norma, ¿qué debemos entender por fines médicos y científicos? La Convención de 1961, en su Artículo 1 (Definiciones) no ofrece una respuesta, pero en su Preámbulo se dice:

*Reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin.*

Hoy sabemos que los estupefacientes y sustancias psicotrópicas no sólo mitigan el dolor, sino que son indispensables para el tratamiento de otros trastornos mentales muy comunes como la ansiedad y la depresión<sup>287</sup>. Luego entonces, si el tratamiento de estos padecimientos es un fin legítimo, en tanto atiende la salud de las personas y por consiguiente es un fin médico, ¿pueden cultivarse plantas y procesarse para extraer sustancias psicotrópicas y estupefacientes que, suministradas a personas con dolor, ansiedad o depresión, puedan aliviar su padecimiento?

La respuesta es sí. Una Parte firmante de la Convención perfectamente puede interpretar que, “adoptar todas las medidas que puedan ser necesarias para limitar exclusivamente el uso de estupefacientes a fines médicos”, incluye otorgar el monopolio al Estado, o abrir a particulares y a la competencia, para fines médicos y

---

<sup>287</sup> “Informe 2012”, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Naciones Unidas, Nueva York, 2014. Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR\\_2012\\_S.pdf](http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_S.pdf). Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

científicos, el cultivo, procesamiento y comercialización de amapola, coca, cannabis y sus derivados o preparados, o sólo de alguna o algunas de estas sustancias, como está sucediendo en algunos países (Uruguay destacadamente).

Sin embargo, la interpretación mayoritaria de esta disposición normativa apunta en otro sentido: hacia la prohibición total de todo uso que no incorpore a la industria farmacéutica en su procesamiento y comercialización. Es innecesario abundar en el interés de dicha industria por que ésta sea la interpretación que prevalezca a lo largo y ancho del planeta; tampoco en el servicio que le prestan organismos que promueven e imponen coercitivamente dicha interpretación, como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes o las instituciones públicas responsables de la instrumentación del prohibicionismo, como la DEA.

Existe aún otro aspecto que, no siendo tan explícito, también le infringe daño al sistema normativo en su conjunto. Para ubicar el problema, tratemos de responder las siguientes preguntas: ¿por qué solamente se permiten los usos médicos y científicos de las drogas? ¿Qué otro u otros usos se prohíben?

Ya sugeríamos que el uso recreativo es el que se pretende prohibir, pero veamos qué nos dice el Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes:

*Las Partes,*

*Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad,*

*Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad,*

*Conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal, ...*

Parece evidente que la restricción del uso de drogas a fines médicos y científicos tiene como objetivo central combatir la toxicomanía, es decir, el desarrollo de patologías

adictivas a este tipo de sustancias. Hasta aquí todo parece razonable, el problema empieza cuando se define la toxicomanía como un “mal” que debe ser prevenido y combatido porque “entraña un peligro social y económico para la humanidad”. Sin minimizar los efectos negativos que generan las adicciones, calificarlas como peligro social sólo se puede entender desde visiones prejuiciosas que etiquetan esta enfermedad al asociarla a actividades delictivas y criminales. Sostener que las toxicomanías, además, entrañan un peligro económico para la humanidad, es faltar a la verdad, como pudimos apreciar en el capítulo anterior.

Pero el enunciado que más daño hace es el primero del Preámbulo, el que establece la preocupación que motiva a las Partes a suscribir la Convención: “...la salud física y moral de la humanidad”. No existe justificación alguna desde una visión contemporánea, liberal y democrática del derecho, para que la salud moral de la humanidad justifique un sistema normativo que define usos buenos y malos de plantas y sustancias. En efecto, es esta instancia valorativa referida a lo moral, esta justificación de lo correcto e incorrecto, la que traducida en dogma, reza: “las drogas son un mal que se debe combatir”.

Dicho de otra manera, una cosa es prohibir el uso no médico o científico de ciertas sustancias por los daños a la salud que puede provocar su abuso, y otra muy distinta prohibirlo por razones de principio moral, aduciendo además peligros sociales y económicos para la humanidad en su conjunto.

Para demostrar la manera en que estas definiciones constitutivas del sistema normativo prohibicionista se trasladan a otros ordenamientos, revisemos algunos enunciados contenidos en los preámbulos de las Convenciones de 1971 y 1988:

### **Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971**

*Advirtiendo con inquietud los problemas sanitarios y sociales que origina el uso indebido de ciertas sustancias sicotrópicas.*

*Decididas a prevenir y combatir el uso indebido de tales sustancias y el tráfico ilícito a que da lugar.*

*Considerando que es necesario tomar medidas rigurosas para restringir el uso de tales sustancias para fines lícitos.*

Nótese que, si bien y como sucede en la Convención de 1961 se manifiesta una preocupación respecto de los problemas sanitarios y sociales que provoca el uso indebido de ciertas sustancias, la preocupación dejan de ser las adicciones y ahora el problema es directamente el “uso indebido”, el uso valorado como malo desde cierta perspectiva moral. Los esfuerzos de prevención y combate, incluso la necesidad de tomar medidas rigurosas, se enfilan hacia el uso caracterizado como indebido. Dicho de otra manera, el problema que se pretende atender no es uno de salud relacionado con el abuso de sustancias altamente adictivas, sino el tipo de uso que se dé a las sustancias. Por lo anterior, hoy se tolera y trata de manera sensiblemente diferente el consumo abusivo y adictivo de drogas legales, proveídas a través de la industria farmacéutica, tabacalera o alcoholera, y el consumo de aquellas que se ubican en la ilegalidad.

### **Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988**

*Profundamente preocupadas por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos... que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad.*

*Reconociendo los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados.*

*Reconociendo también que el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad.*

*Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones transnacionales invadir, contaminar y corromper....*

*Decididas a privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad.*

*Deseosas de eliminar las causas profundas del problema del uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas...”.*

Como es evidente, ya no existe referencia alguna al problema de las adicciones o la toxicomanía. Si acaso se reitera el problema del “uso indebido” de las sustancias, ahora el foco de atención está en el mercado ilícito, en el tráfico ilegal de sustancias, las ganancias que éste genera y el poder que las organizaciones criminales adquieren al controlar el mercado.

Es decir, al definirse desde la Convención de 1961 que el problema a atender es el “uso malo” de ciertas sustancias “malas”, desde una perspectiva moral, se desvió la atención hacia el mercado que alimenta ese mal. La perspectiva alternativa, la que entiende que el problema de origen y el que debe atenderse es el efecto adictivo que ciertas sustancias pueden tener sobre la salud de quienes las consumen, no ha podido superar el sesgo que ha provocado el etiquetamiento de “los usos”.

Aquí es donde la industria farmacéutica encuentra al sistema prohibicionista como su gran aliado. En efecto, la transformación de un dogma en ley, que orienta las baterías de 188 países en contra de los “malos” que hacen usos “malos” de sustancias definidas como “el Mal”, se convierte en un mecanismo valioso para quienes detentan el monopolio de los usos “buenos” de... ¡ojo!... las mismas y “malas” sustancias. Podemos



decir que nos encontramos frente al uso del Derecho para imponer juicios valorativos que benefician a intereses económicos concretos, mientras se aparenta proteger valores morales superiores.

Recordemos las ideas de Bourdieu respecto del uso del lenguaje, de la creación de significados y ámbitos lingüísticos, para ejercer poder y dominación<sup>288</sup>:

*La integración en una misma ‘comunidad lingüística’, que es un producto de la dominación política reproducido sin cesar por instituciones capaces de imponer el reconocimiento universal de la lengua dominante, es la condición de la instauración de relaciones de dominación lingüística.*

Por ejemplo, el Artículo 193 del Código Penal Federal mexicano, define:

*...son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos... de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.*

La atención está puesta, de manera genérica, vaga y difusa, en “conductas” relacionadas con las drogas definidas como ilegales. Esta disposición, al derivar de las convenciones internacionales y en particular de la de 1961, está afectada por la definición originaria de los usos moralmente malos. Es así que las conductas que se asocien a las sustancias prohibidas son también malas.

Asimismo, es interesante observar nuevamente el uso extremo del lenguaje cuando se definen las conductas relacionadas con las drogas ilegales como un problema grave para la salud pública, sin que existan cifras objetivas que así lo indiquen; lo que es peor, cuando drogas más adictivas que varias de las prohibidas son legales y, esas sí generan problemas serios de salud pública, como el alcohol y el tabaco.

---

<sup>288</sup> “¿Qué Significa Hablar?: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA, 2008, Madrid.

Veamos otros ejemplos. El Artículo 368 del Código Penal español establece que:

*Los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, o las posean con aquellos fines, serán castigados con las penas de prisión de...*

La Ley No. 23, 737 argentina, dice:

*Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a quince años y multa de... el que sin autorización o con destino ilegítimo:*

- a. Siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación;*
- b. Produzca, fabrique, extraiga o prepare estupefacientes;*
- c. Comercie con estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, o almacene o transporte;*
- d. Comercie con plantas o sus semillas, utilizables para producir estupefacientes, o las tenga con fines de comercialización, o las distribuya, o las dé en pago, o las almacene o transporte;*
- e. Entregue, suministre, aplique o facilite a otro estupefacientes a título onerosos. Si lo fuese a título gratuito, se aplicará reclusión o prisión de...*

Como se puede apreciar, tanto en el caso español como en el argentino, al igual que sucede en el mexicano, se definen como ilegales una serie de actos o conductas que se relacionen con el uso, destino o consumo ilegal o ilegítimo; con “el uso malo” que desde la Convención de 1961 se señala y que se entiende como aquel recreativo.

Así pues, en este apartado hemos identificado uno de los elementos que restan efectividad al sistema normativo en materia de drogas. En efecto, la definición de “lo bueno” y “lo malo”, a partir de juicios dogmáticos y valorativos vinculados a alguna moral, provoca distorsiones cuando se trata de orientar conductas y comportamientos. La salud moral de la humanidad no debiera ser objeto de un proyecto constitucional democrático, la salud de las personas sí.

En consecuencia, cualquier intento serio de cambiar el paradigma normativo que se aplica al mundo de las sustancias psicotrópicas y a los estupefacientes, debe identificar y abordar este problema de origen; debe abandonar la pretensión de calificar y etiquetar “usos” moralmente buenos y malos, y concentrarse en garantizar a toda persona el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Enrique Cáceres, en al menos dos de sus obras<sup>289</sup>, nos advierte sobre los hábitos mentales a través de los cuales creamos, interpretamos y aplicamos el derecho. Sugiere la necesidad de apartarnos de enfoques metafísicos que buscan encontrar las “esencias” del lenguaje, para adoptar perspectivas lingüísticas que busquen, sobre bases técnicas de índole semántica, lógica y pragmática, objetividad y precisión respecto del significado de las palabras y, en consecuencia, de la norma. Lo dice así:

*Cuando preguntamos por el significado de una palabra, bajamos el problema del nivel de la metafísica al del lenguaje, sobre el cual todos los hablantes competentes tienen dominio y pueden discutir con criterios intersubjetivamente controlables.*

En este orden de ideas, resulta pertinente frente a los problemas referidos preguntarnos lo siguiente: ¿qué significa la salud moral de la humanidad y cómo se mide? ¿qué entendemos por un mal grave? ¿a partir de qué parámetro un mal se

---

<sup>289</sup> “¿Qué es el Derecho?: Iniciación a una concepción lingüística” y “Lenguaje y Derecho. Las normas jurídicas como sistema de enunciados”, Cáceres Nieto, Enrique. Colección Nuestros Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México 2000.

convierte en grave? ¿qué piensa el legislador cuando habla de usos indebidos, de usos que se apartan del deber ser? ¿quién define y bajo qué parámetros lo debido y lo indebido?

Seguramente tiene razón el Dr. Thoumi cuando dice que la relación entre el sistema de Naciones Unidas y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, incluyendo a sus órganos ejecutivos, no es muy amistosa. La interpretación que la Junta hace de las convenciones, y en particular del Artículo 4 de la de 1961, que como ya vimos está basada en un dogma valorativo, opera en contra de principios garantistas que con fervor abraza la ONU. De hecho, para el “Estado Democrático de Derecho”, aceptar la vigencia y validez de un ordenamiento jurídico fundamentado en prejuicios, implica un costo al menos ético. Más aún cuando supone la violación de derechos humanos, como veremos dos apartados más adelante.



## **b. Condiciones de Operatividad del Sistema: Las reglas del juego**

En el apartado anterior pudimos identificar algunos elementos que definen al sistema normativo como uno basado en principios morales y en definiciones que parten de un uso del lenguaje dogmático sustentado en juicios valorativos. También mostramos cómo esa característica de origen afecta y contagia al resto del sistema en beneficio de quienes detentan los usos permitidos de las drogas ilegales.

Sin embargo, la existencia y/o identificación de principios morales no descalifican ni a ésta ni a ninguna otra norma, *per se*. Lo que verdaderamente importa es si la norma es eficaz o no. Para Rodolfo Vázquez<sup>290</sup>, por ejemplo, esa eficacia significa igualdad y justicia:

*La regulación legal vale en la medida que asegura cierto grado de igualdad y de justicia.*

En efecto, no se trata simplemente de señalar al sistema como uno de carácter “naturalista”, esto es, basado en características intrínsecas o en juicios “*a priori*”, sino de valorar objetivamente su eficacia y encontrar las causas que restan efectividad. Siguiendo con Vázquez, el asunto no es revivir el debate naturalismo vs. positivismo:

*La pugna entre los dos criterios queda superada en el tercer estadio del proceso, al coincidir en un solo orden jurídico los atributos de validez intrínseca, validez formal y positividad.*

---

<sup>290</sup> “Derecho, Moral y Poder: Ensayos de filosofía jurídica”, Vázquez, Rodolfo. Edit. Porrúa-ITAM. México 2005.

En este contexto, tomaremos el marco de análisis que nos ofrece Gregorio Robles para valorar, desde una perspectiva óntico-práctica, la eficacia del sistema normativo. Es decir, identificaremos sus posibles fallas considerando al Derecho como un conjunto de reglas del juego que pretenden dirigir u orientar la acción humana; como:

*Un sistema de proposiciones jurídicas de diversa especie, entre las que se encuentran las normas como una clase de reglas junto a otras clases*<sup>291</sup>.

Es importante entender esto último, sobre todo porque a lo largo del trabajo nos hemos referido al sistema como uno de carácter normativo, desde una perspectiva Kelseniana<sup>292</sup>. Sin embargo, para Robles las normas no son las únicas reglas del juego, sino un tipo que existe junto a otras clases de reglas. En efecto, dejando abierta la posibilidad de identificar aún más tipos de reglas, las clasifica en 3:

- a. Reglas ónticas: son la clase de reglas que crean el sistema, que definen sujeto, espacio, tiempo y competencias. Son las condiciones o presupuestos de la acción, no son la acción. También se les conoce como reglas indirectas.
- b. Reglas técnicas: son reglas que definen el “tener que ser”, también conocidas como procedimentales.
- c. Reglas deónticas o normas: son aquellas reglas que establecen deberes, el “deber ser”.

Como se puede apreciar, las técnicas y las deónticas (normas) son reglas directas que atañen a la conducta o acción de las personas. Éstas no pueden entenderse sin las reglas ónticas o indirectas, las que definen el marco espacial-temporal en el cual se

---

<sup>291</sup> “Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos. Ensayo de teoría analítica del derecho”, Robles, Gregorio. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 114, 1988.

<sup>292</sup> Es importante reconocer que el marco analítico aportado por Robles se aparta de Hans Kelsen, quien define y acota al derecho como un sistema de normas jurídicas. “Teoría General del Estado”, Kelsen, Hans. Ediciones Coyoacán SA de CV, 2012.

realizan las conductas o acciones, así como los sujetos y las competencias que a cada uno se le reconocen.

Dicho de otro modo, entendiendo al derecho como un conjunto de reglas del juego, como un ambiente óntico-práctico en el que existen reglas respecto de los jugadores, espacios, tiempos y competencias (óntico) así como de sus conductas (práctico), la violación a alguna o algunas normas no suspende el juego porque éstas no son la totalidad de las reglas bajo las cuales se está jugando. En efecto, el derecho se compone de una serie de proposiciones jurídicas, y algunas de ellas son normas, pero no todas.

Llevemos pues este marco teórico a nuestro tema de análisis y, en particular, a la Convención de 1961. En el cuerpo de la norma, desde el punto de vista óntico, es posible identificar con relativa claridad: sujeto (el Artículo 40<sup>293</sup> se refiere a los Estados que pueden suscribirla); espacio (el Artículo 42<sup>294</sup> se refiere a la aplicación territorial de la Convención); y, tiempo (el Artículo 41<sup>295</sup> establece cuándo entrará en vigor así como su vigencia).

Respecto de las competencias, cuarto elemento óntico, la Convención define en varios artículos y con relativa suficiencia y claridad aquellas conferidas a las Partes (Estados firmantes de la Convención), a la Asamblea General de Naciones Unidas, al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a la Junta Internacional de Fiscalización de

---

<sup>293</sup> Artículo 40 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: La presente Convención... quedará abierta hasta el 1 de agosto de 1961, a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de todos los Estados no miembros que son Partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia o miembros de un organismo especializado de las Naciones Unidas, e igualmente de todo otro Estado que el Consejo pueda invitar a que sea Parte.

<sup>294</sup> Artículo 42 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: La presente Convención aplicará a todos los territorios no metropolitanos cuya representación internacional ejerza una de las Partes...

<sup>295</sup> Artículo 41 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación o adhesión...



Estupefacientes, a la Organización Mundial de la Salud y al Secretario General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, cuando se refieren las reglas directas, las que refieren acciones o conductas de personas e instituciones, se dejan importantes espacios de vaguedad e impresión. Así también, en el caso de las reglas técnicas, las que definen procedimientos y, por lo tanto, debieran ser precisas pues se trata del “tener que ser”, encontramos serios problemas. Veamos algunos ejemplos:

La Convención de 1961 establece reglas específicamente para el desahogo de tres procedimientos:

1. La modificación de las listas<sup>296</sup> de estupefacientes o preparados sujetos al control de la propia Convención;
2. La integración y funcionamiento de un sistema de previsiones y de información estadística para el suministro global, suficiente y oportuno, de sustancias psicotrópicas y estupefacientes para fines médicos y científicos;
3. La aplicación de medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Convención.

Respecto del procedimiento para modificar las listas, encontramos expresiones ambiguas e imprecisas que dejan amplios márgenes a la interpretación o a la voluntad de los sujetos encargados de aplicar la regla. Todo lo contrario a lo que uno esperaría en este tipo de reglas técnicas:

*Artículo 3 –*

1. *Siempre que una de las Partes o la Organización Mundial de la Salud posean datos que, a su parecer, puedan exigir una modificación de cualquiera de las Listas...*

---

<sup>296</sup> Son cuatro las listas que acompañan la Convención de 1961, ver anexo 2.

2. ...
3. *iii) Si la Organización Mundial de la Salud comprueba que dicha sustancia se presta a uso indebido o puede producir efectos nocivos parecidos a los de los estupefacientes de las Listas I o II, o que puede ser transformada en un producto que se preste a un uso indebido similar o que pueda producir efectos nocivos semejantes, comunicará...*
4. ...
5. *Si la Organización Mundial de la Salud comprueba que un estupefaciente de la Lista I es particularmente susceptible de uso indebido... y que tal susceptibilidad no está compensada por ventajas terapéuticas apreciables...*

En el mismo sentido, cuando se definen los procedimientos para la integración y funcionamiento de un sistema de previsiones y de información estadística para el suministro oportuno y suficiente de drogas para fines médicos y científicos, encontramos lo siguiente:

*Artículo 12 -*

3. *Si un Estado no suministra las previsiones respecto de alguno de sus territorios en la fecha fijada, la Junta las establecerá en la medida de lo posible. La Junta establecerá dichas previsiones, en colaboración con el gobierno interesado, siempre que esto sea factible.*
4. ...
5. *La Junta, con miras a limitar el uso..., confirmará lo más rápidamente posible las previsiones, incluso las suplementarias, o podrá modificarlas con el consentimiento del gobierno interesado...*

Cuando analizamos los procedimientos establecidos para la eventual aplicación de medidas correctivas por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de

Estupefacientes, en aras de asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Convención, entendemos la falta de dientes a que se refiere Thoumi<sup>297</sup>; las limitaciones para actuar que impiden a la Junta cumplir de mejor manera con las atribuciones conferidas. Veamos algunos ejemplos:

*Artículo 9 –*

1. *La Junta... tratará de limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes a la cantidad adecuada necesaria para fines médicos y científicos...*

*Artículo 14 –*

1.
  - a. *Si, ...la Junta tiene razones objetivas para creer que las finalidades de la presente Convención corren grave peligro... tendrá derecho a proponer...*
  - b. *Después de actuar en virtud del apartado a, la Junta, si ha comprobado que es necesario proceder así, podrá pedir al gobierno interesado que adopte las medidas correctivas que...*
  - c. *La Junta, si lo considera necesario para..., podrá proponer al gobierno interesado... El gobierno interesado, si decide realizar ese estudio, podrá pedir a la Junta que...*
  - d. *Si la Junta considera que el gobierno interesado ha dejado de dar las explicaciones satisfactorias que se le han solicitado..., o de adoptar las medidas correctivas que se le han pedido... o que existe una situación grave que requiere la adopción de medidas..., podrá señalar el asunto a la atención de las Partes, del Consejo y de la Comisión.*

---

<sup>297</sup> Entrevista realizada al Dr. Francisco E. Thoumi el 26 de agosto de 2013.

2. *La Junta, cuando señale un asunto a la atención de..., podrá, si ha comprobado que es necesario proceder así, recomendar a las Partes que cesen de importar drogas del país interesado, de exportarlas a él, o de hacer ambas cosas, durante un período determinado o hasta que la Junta quede satisfecha...*

Como se pudo apreciar, las reglas técnicas que definen procedimientos fundamentales para el funcionamiento apropiado del sistema, están plagadas de expresiones potestativas que se alejan de la característica de este tipo de reglas, la definición del “tener que ser”. En efecto, el uso reiterativo del “podrá”, deja abierto el espacio para actuar en uno u en otro sentido, para realizar una acción u otra. Cuando se trata de reglas técnicas que pretenden orientar procedimientos, uno espera un lenguaje preciso, del tipo: Si “x” entonces “y”.

Pero además, el tema se vuelve más complejo cuando la valoración que deriva de la facultad potestativa que se otorga al sujeto, también está impregnada de vaguedad; cuando el “poder” hacer una cosa o la otra depende de creencias, juicios, consideraciones, satisfacciones o posibilidades, es decir, de la aplicación de criterios afectados de vaguedad e imprecisión.

En este mismo sentido, cuando analizamos el tercer tipo de reglas del sistema, las deónticas, es decir, las normas que “deben” orientar la conducta de los sujetos, nos topamos con el mismo problema: están plagadas de facultades potestativas. En efecto, cuando se refieren las conductas que se espera cumplan las Partes o Estados firmantes, aparecen proposiciones potestativas que dejan margen a juicios valorativos. Ya nos referimos al Artículo 4 y al margen que deja abierto el enunciado:

*...adoptarán todas las medidas... que puedan ser necesarias...*

Cuando pretendemos normar o orientar conductas, ¿qué se debe entender por “todas las medidas”? ¿Qué alternativas ofrece la frase “que puedan ser necesarias”?

Es tan amplio el margen que algunos Estados o países han interpretado que es válido incluso declarar guerras en contra de las sustancias ilegales; echar mano de las fuerzas armadas para erradicar cultivos, patrullar calles y catear domicilios, vehículos y personas en busca de sustancias prohibidas, incluso de suspender garantías individuales. Otras Partes han interpretado en sentido diverso, que no es necesario utilizar la violencia para conseguir los fines que persigue la Convención, sino que las medidas necesarias para lograr los objetivos perseguidos deben ser esencialmente de carácter sanitario y educativo.

Pero el Artículo 4 no es el único con este tipo de problema en la Convención de 1961. Veamos otros ejemplos de cómo el uso impreciso del lenguaje deja espacios a la interpretación diversa en materia de conductas a seguir por las Partes:

*Artículo 2 –*

*IV. a) Las Partes adoptarán todas las medidas especiales de fiscalización que juzguen necesarias en vista de las propiedades particularmente peligrosas de los estupefacientes que se trata;*

*b) Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos...*

*...*

*8) Las partes harán todo lo posible para aplicar las medidas de fiscalización que sean factibles...*

*Artículo 21 –*

- 1) *Cuando las condiciones existentes en el país o un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la dormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo.*
- 2) *Una Parte que prohíba el cultivo de la dormidera o de la planta de la cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.*

Nuevamente estamos frente a un cúmulo de reglas potestativas, en las que el sujeto de las mismas tiene opciones para actuar de una u otra manera. Esta característica de la Convención de 1961 le resta efectividad pues dificulta su aplicación. En otras palabras, entendiendo que como todo sistema de reglas la Convención de 1961 busca orientar el comportamiento y la acción de sujetos específicos, los caminos y recovecos que deja abiertos al utilizar reiterativamente el “podrá” en vez del “deberá” operan en contra de su efectividad.

No debiera entonces extrañar a nadie que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, a más de 50 años de su creación, no haya aplicado medidas correctivas a Estado o país alguno. Tampoco que los sistemas de previsiones y de información estadística sean secretos bien guardados y que, en consecuencia, la aplicación de la Convención presente tantos matices, formas y colores a nivel global.

A manera de resumen, y a partir del marco teórico que nos ofrece Robles, podemos afirmar que el sistema objeto de estudio en este trabajo ha sido ineficaz, como demostramos en el segundo capítulo, entre otras razones, porque desde una perspectiva óntico-práctica, sus reglas técnicas y sus normas (reglas deónticas) están afectadas de vaguedad, de enunciados potestativos cuando se necesitan enunciados impositivos (tener que ser) o enunciados orientadores de la acción (deber ser).

Antes de concluir, es importante decir que este problema de origen parece tratar de corregirse en las Convenciones de 1971 y de 1988, particularmente en aquellas reglas orientadas a terminar con el tráfico ilícito y a castigar conductas contrarias a ellas. A continuación algunos ejemplos:

### **Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971<sup>298</sup> -**

*Artículo 21 – Las Partes deberán:*

1. *Organizar a nivel nacional la acción coordinada de medidas preventivas y represivas en contra del tráfico ilícito...*

*Artículo 22 –*

- a) *Sujeto a sus limitaciones constitucionales, cada Parte deberá tratar como ofensa punible, cuando se cometa intencionalmente, cualquier acto contrario a las leyes o regulaciones creadas para cumplir sus obligaciones derivadas de esta Convención, y deberán asegurar que violaciones serias sean castigadas adecuadamente, de manera particular a través del encarcelamiento o de otras penas privativas de la libertad.*

### **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988 -**

*Artículo 3 –*

- 1) *Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente...*

*Artículo 5 –*

---

<sup>298</sup> La traducción es del autor.

- 1) *Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso...*
- 2) *“Cada una de las Partes adoptará también las medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades competentes la identificación, la detección y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos..., con miras a su eventual decomiso.*

*Artículo 6 –*

- 2) *Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente Artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición... Las Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierten entre sí.*

*Artículo 5 –*

- 5) *Las Partes no invocarán el secreto bancario para negarse a prestar asistencia judicial recíproca con arreglo al presente artículo.*

Como es evidente, en las Convenciones de 1971 y 1988, especialmente en los artículos relativos a penas y combate al tráfico ilícito, podemos apreciar reglas deónticas (normas) que fijan “deberes”, que orientan las conductas o acciones que se espera de las Partes. Así es, las Convenciones referidas, pero en particular la de 1988, orienta sin ambages hacia el tratamiento penal de conductas contrarias a las reglas, así como al decomiso de sustancias y preparados que sean definidos en las Listas como sujetos de control.

¿Qué tenemos entonces? Un sistema normativo (de reglas en términos del marco teórico óntico-práctico) compuesto en su base por tres convenciones internacionales, que combinan reglas técnicas y deónticas (normas) ambiguas o potestativas, con otras precisas y vinculantes. En otras palabras, desde cierta óptica, una Parte o Estado



puede orientar sus acciones hacia determinado sitio, o no, dependiendo el juicio que domine su perspectiva. Aunque también, desde una óptica diferente, otra Parte o Estado puede acogerse al sistema para justificar un “deber” o “tener” que ser.

Por eso, sin que alguno pueda ser acusado de incumplir con las convenciones internacionales en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Holanda, Portugal, Uruguay y varios estados de los EEUU han adoptado estrategias para el control del mercado de las drogas ilegales distintas a las que se han aplicado en China, Cuba, México, Colombia y en la mayoría de los países del mundo. La combinación de reglas que se pueden cumplir con otras que se tienen o deben cumplir, genera amplios espacios para la justificación de cualquier decisión.

La pregunta pertinente es, tal vez, ¿por qué unos países adoptan cierta interpretación de las convenciones, y otros otra u otras? Me parece que la respuesta está, al margen o además de consideraciones políticas y/o geoestratégicas en las que los EEUU juegan un papel global importante, por un lado, en el peso moral que algunos países y personas asignan al uso de las drogas para fines distintos al medicinal o científico y, por otro, en el rendimiento político que supone tomar partido a partir de reconocer hacia dónde se inclina ese peso moral. Nuevamente Robles<sup>299</sup>:

*...el hecho delictivo o, mejor, el tipo delictivo sólo existe porque existe previamente la regla.*

El uso recreativo de las drogas es ilícito y como consecuencia el mercado que las provee, porque existe un sistema de reglas que así lo define. Es decir, aunque parezca obvio, el consumo y comercialización de drogas no es delito *per se* o por naturaleza, sino que son las reglas que lo prohíben las que lo han caracterizado. Robles:

---

<sup>299</sup> “Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos. Ensayo de teoría analítica del derecho”, Robles, Gregorio. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 114, 1988.

*Lo que sucede en la realidad sólo puede ser entendido desde un esquema previo de interpretación.*

*¿Cómo haríamos para calificar una conducta de antijurídica si no existe una regla previa en virtud de la cual podemos emitir ese juicio respecto de la conducta?*

Entonces, ¿qué motiva, qué subyace la caracterización de los usos malos de las drogas? ¿Por qué el uso de drogas para fines distintos a los médicos o científicos es un delito que debe ser, desde cierta interpretación de las convenciones, erradicado a través del uso de la fuerza del Estado?

La respuesta está, ya lo habíamos dicho, en los Preámbulos de las Convenciones cuando las Partes se manifiestan:

*Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad.*

Cuando las Partes reconocen que la toxicomanía:

*...constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad.*

Cuando las Partes toman conciencia de que es su obligación:

*...prevenir y combatir ese mal*

En efecto, es a partir de una concepción moral y de su traducción en juicios valorativos dogmáticos que se edifica una “comunidad lingüística” (Bourdieu) y un “ámbito óptico-práctico” (Robles), que se definen reglas de un juego en el que los usos de ciertas sustancias que no se relacionen con la medicina o la ciencia, se tipifican como irregulares o desviados. En el tiempo, el sistema se retroalimenta, la concepción

moral inicial se refuerza a base de repetir la norma en tono de constatación empírica, de enunciación de la verdad. Robles lo dice así<sup>300</sup>:

*...junto al hecho de la regularidad de la conducta en una determinada dirección, se encuentra, como es lógico, el hecho de la irregularidad de la conducta desviada (se entiende desviada respecto de la conducta regular). La irregularidad es excepción en relación a la regularidad y, por ello, esta última constituye la regla y aquella la desviación.*

Los efectos sociológicos de esta tipificación han sido profundos, opresivos. En paralelo a la consolidación del sistema normativo prohibicionista, el etiquetamiento social de conductas irregulares o desviadas ha alienado a grupos y a personas, los ha acorralado, invisibilizado, estigmatizado y criminalizado.

Así pues, el análisis óntico-práctico nos ha llevado al tercer tema que trataremos en este capítulo: el impacto del sistema en el ejercicio de derechos fundamentales. ¿Es pertinente tratar, desde la óptica de los derechos humanos, a los consumidores recreativos de drogas y a las personas que producen y comercializan estas sustancias como delincuentes, como desviados?

---

<sup>300</sup> “Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos. Ensayo de teoría analítica del derecho”, Robles, Gregorio. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 114, 1988.

### **c. Derechos Humanos: Las fronteras de la libertad**

Cuando un sistema normativo se sustenta en juicios “a priori” y transforma dogmas en obligaciones, cuando se trasladan falacias naturalistas a reglas e instrumentos normativos, se corre el riesgo de romper el principio de igual consideración y respeto a las personas, sobre el que se cimienta la democracia y del que derivan los derechos a no ser discriminado y a la autonomía individual, entre otros.

Rodolfo Vázquez sostiene que cuando ejes del pensamiento laico se ausentan, como la tolerancia (principio práctico) y el antidogmatismo (principio teórico), se abren espacios a posturas absolutistas y paternalistas que crean sub-culturas sociales, personas o grupos de personas etiquetadas como “decentes” frente a otras calificadas de “indecentes”<sup>301</sup>.

El sistema prohibicionista aplicado a las drogas ilegales, desde esta perspectiva, se aparta del pensamiento laico pues, como hemos visto, impone dogmáticamente juicios de valor respecto de conductas que caen en la esfera de las libertades individuales; califica y etiqueta desde la altura de un pedestal que rechaza la tolerancia y se sostiene sobre creencias presentadas como infalibles. Al hacerlo, el sistema violenta y desestima la autonomía de los individuos en tanto seres racionales, imponiendo un paternalismo represivo, maniqueo y discriminatorio. Dice Vázquez, en línea con lo que varios otros como John Stuart Mill, John Locke, John Rawls, Isaiah Berlin, Herbert Hart, Immanuel Kant, Norberto Bobbio, Paul Krugman, Carlos S. Nino, Pedro Salazar, Miguel Carbonell, entre otros, en distintas épocas y circunstancias han sostenido<sup>302</sup>:

---

<sup>301</sup> “Las Fronteras Morales del Derecho”, Vázquez, Rodolfo. Distribuciones Fontamara S.A., 1ª edición, 2009, México.

<sup>302</sup> “Sobre la Libertad”, John Stuart Mill; “Carta sobre la Tolerancia”, John Locke; “Liberalismo Político”, John Rawls; “Cuatro Ensayos sobre la Libertad”, Isaiah Berlin; “Derecho, Libertad y Moral”, Herbert Hart;

*Cuando el sujeto es competente y decide tomar riesgos sin afectar a terceros, no puede ser compelido por el Estado*<sup>303</sup>.

Siendo esta, tal vez, la crítica más seria al prohibicionismo en materia de drogas, pues trastoca elementos constitutivos del Estado democrático, constitucional y liberal contemporáneo, es también la más difícil de hacer valer para sostener la necesidad de un cambio de paradigma. En efecto, la libertad y la autonomía individuales requieren condiciones para reconocerse, aquilatarse y ejercerse. Para Carlos S. Nino<sup>304</sup>, la realización personal es uno de los conceptos más importantes del liberalismo; es consustancial a la autonomía individual. Entonces, la ausencia de esas condiciones básicas como la salud, la educación y la seguridad, impide a los individuos el ejercicio pleno de su autonomía y de su realización, fortaleciéndose así visiones paternalistas como las que subyacen al sistema. Incluso hacen las veces de barrera que distorsiona los mensajes libertarios que promueven el reconocimiento de la autonomía personal, del derecho de toda persona a realizarse, hasta el grado de hacer parecer estas pretensiones como egoístas, frívolas o “snobs”. No debe sorprender entonces que sea en países o sociedades en que estas condiciones básicas están garantizadas para un importante porcentaje de sus ciudadanos, aunado a la vigencia de un Estado de Derecho en el contexto de sistemas democráticos, constitucionales y liberales, en donde está siendo posible cuestionar el paradigma vigente.

Dicho lo anterior a manera de introducción general, es menester reconocer que el tercer problema que enfrenta el sistema normativo en materia de drogas ilegales es su conflicto puntual con derechos fundamentales de las personas. Pero antes de precisar en dónde se dan estas inconsistencias, es conveniente reconocer la importancia, la jerarquía simbólica y política que los derechos humanos tienen sobre el sistema

---

“Crítica a la Razón Pura”, Immanuel Kant; “Igualdad y Libertad”, Norberto Bobbio; “La Conciencia de un Liberal”, Paul Krugman, “The Communitarian Challenge to Liberal Rights”, Carlos S. Nino; “Garantismo. Estudios sobre el Pensamiento Jurídico de Luigi Ferrajoli”, Pedro Salazar y Miguel Carbonell.

<sup>303</sup> “Las Fronteras Morales del Derecho”, Vázquez, Rodolfo. Distribuciones Fontamara S.A., 1ª edición, 2009, México.

<sup>304</sup> “The Communitarian Challenge to Liberal Rights”, en “Rights”, Carlos S. Nino. NYU Press, USA, 1992.

normativo aplicable a las drogas ilegales. Como subraya Bobero<sup>305</sup>, el Artículo 16 de la Declaración francesa de 1789, pieza importante en la definición del Estado constitucional contemporáneo, ya significaba la importancia y jerarquía conceptual de los derechos humanos:

*Una sociedad en la que la garantía de los derechos no se encuentra asegurada... carece de Constitución.*

En este orden de ideas, la Carta de las Naciones Unidas, suscrita el 26 de junio de 1945 en San Francisco, California, EEUU, establece en su Artículo 103:

*En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.*<sup>306</sup>

No parece haber duda de que, aunque no existe jerarquía entre tratados internacionales, la Carta de las Naciones Unidas es el instrumento en materia de derecho internacional de mayor importancia, por acuerdo expreso de las Partes, es decir, por voluntad política de los Estados firmantes de la misma.

Veamos qué dice la Carta, específicamente en materia de derechos humanos:

*Artículo 1 –*

*Los propósitos de las Naciones Unidas son:*

...

---

<sup>305</sup> “Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución”, Bobero, Michelangelo. En “La Democracia Constitucional: Una radiografía teórica”, Salazar Ugarte, Pedro. Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, tercera reimpresión 2013.

<sup>306</sup> Carta de las Naciones Unidas, 1945. Disponible en web: <http://www.un.org/es/documents/charter/>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

3. *Realizar la cooperación internacional en..., y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y...*<sup>307</sup>

*Artículo 55 –*

*Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:*

...

- c. *El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades*<sup>308</sup>.

Incluyendo estos dos artículos, los Derechos Humanos son referidos en un total de siete ocasiones a lo largo de la Carta de las Naciones Unidas, desde el Preámbulo, pasando por los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y hasta las atribuciones conferidas a su Asamblea General. Además, tres años después de la promulgación de la Carta, el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia, la 183ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>309</sup>, que desarrolla y da contenido a lo expuesto en la Carta de las Naciones Unidas en esta materia.

---

<sup>307</sup> Carta de las Naciones Unidas, 1945. Capítulo I, Artículo 1, inciso 3. Disponible en web: <http://www.un.org/es/documents/charter/>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>308</sup> Carta de las Naciones Unidas, 1945. Capítulo IX, Artículo 55, inciso c. Disponible en web: <http://www.un.org/es/documents/charter/>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>309</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Disponible en web: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

En contraste, el tema del control de drogas ilegales, si bien había sido mencionado en el Pacto que dio origen a las Sociedad de las Naciones el 28 de junio de 1919, y que fue resultado del Tratado de Versalles que ya comentamos anteriormente, desaparece por completo en la Carta de las Naciones Unidas; no existe referencia alguna.

Por si lo anterior no fuera suficiente para determinar la relevancia normativa relativa de los derechos humanos sobre el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, baste recordar que además de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, existen otros nueve instrumentos<sup>310</sup> suscritos en el ámbito del sistema de Naciones Unidas que, en su conjunto, constituyen el marco jurídico más importante del planeta, al que se reconoce la mayor trascendencia.

En el terreno local, el 10 de junio de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas al Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconocen la trascendencia e importancia de dichos tratados internacionales en materia de derechos humanos<sup>311</sup>. En contraste, no existe referencia alguna en nuestra Constitución respecto de los tratados internacionales suscritos en materia de control de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

Así pues, si bien no se pudo hablar de jerarquía, es innegable la relevancia simbólica/política que existe entre las normas relativas a los derechos humanos y aquellas que regulan a las drogas en el mundo.

---

<sup>310</sup> Los instrumentos son: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Convención sobre los Derechos de la Infancia (1989); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (1990); Convención para la Protección de todas las Personas de Desapariciones Forzadas.

<sup>311</sup> El Estado Mexicano ha suscrito 171 tratados internacionales en los que se reconocen derechos humanos. Disponible en web: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.



Además, es interesante notar que los organismos creados por virtud de los pactos y convenciones en materia de derechos humanos, por un lado, y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes que deriva de la Convención de 1961 sobre Estupefacientes, por el otro, han adoptado actitudes, procedimientos y estrategias muy distintas respecto a la transparencia y la rendición de cuentas. En efecto, mientras que los primeros han asumido protocolos abiertos de funcionamiento y de acceso a la información, incluso incorporando en calidad de observadores a organizaciones de la sociedad civil en sus procesos deliberativos y resolutivos, en el caso de la Junta lo que priva es la opacidad y la ausencia de rendición de cuentas. De hecho, a diferencia de lo que pasa con los organismos en materia de derechos humanos, las reuniones de la Junta son a puerta cerrada. No en vano se escuchan críticas al seno del sistema de las Naciones Unidas señalando que se trata de la instancia internacional menos abierta al escrutinio público, más secreta<sup>312</sup>.

Así pues, establecidas algunas diferencias respecto de la importancia o simbolismo relativo que priva entre los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por un lado, y de aquellos en materia de drogas ilegales, por el otro, así como de las formas en que las instancias responsables de vigilar su aplicación se conducen, veamos algunos ejemplos del conflicto existente entre el ejercicio de los derechos humanos y las prohibiciones impuestas al mercado ilegal de las drogas. Hacemos este análisis contrastando lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en tanto expresión de la propia Carta de las Naciones Unidas en la materia<sup>313</sup>, y las Convenciones en materia de drogas.

---

<sup>312</sup> “Unique in International Relations?: A comparison of the International Narcotics Control Board and the UN Human Rights Treaty Bodies”, Barret, Damon. International Harm Reduction Association, London, UK, 2008.

<sup>313</sup> En el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre se asienta lo siguiente: “*Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta (se refiere a la Carta de las Naciones Unidas) su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y de mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;...*”.

## **i. Derecho a la Salud**

Los derechos de toda persona a la vida y a la salud están consignados en los Artículos 3 y 25 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Destacamos lo siguiente respectivamente:

*Todo individuo tiene derecho a la vida...*

*Toda persona tiene derecho a... la salud y el bienestar, y en especial... la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...*

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en las declaraciones de su Constitución<sup>314</sup> y... *en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas...* establece:

*La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o 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, religión, ideología política o condición económica o social.*

*La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.*

Por otro lado, el Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, dice:

---

<sup>314</sup> La Constitución de la Organización Mundial de la Salud se firmó en Nueva York, EEUU, el 22 de julio de 1946.

*Reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin.*

En el mismo sentido, en el Preámbulo de la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 se asienta:

*Reconociendo que el uso de sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos es indispensable y que no debe restringirse indebidamente su disponibilidad para tales fines.*

La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 no se pronuncia al respecto en su Preámbulo, sin embargo, de una interpretación integral de las tres convenciones se desprende que el uso de estas sustancias es importante para la atención de la salud de las personas. De hecho, en el capítulo anterior identificamos con suficiente claridad que éste es uno de los dos objetivos centrales que persiguen las convenciones: proveer a todo el planeta de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, de manera oportuna y suficiente, para fines médicos y científicos.

Lo importante en este momento es reconocer que este objetivo está íntimamente ligado con un derecho humano fundamental: el derecho a la salud.

En efecto, el abasto de estupefacientes y sustancias psicotrópicas es indispensable para garantizarle a toda persona el ejercicio de su derecho a la salud. Dicho de otra manera, en tanto se reconoce que estas sustancias son necesarias para el cuidado de la salud de las personas, luego entonces su disponibilidad, el acceso a ellas, debe procurarse, incluso garantizarse.

Las preguntas entonces son: ¿las convenciones en materia de control de drogas está facilitando el ejercicio del derecho a la salud? ¿La Junta Internacional de Fiscalización

de Estupefacientes está haciendo algo para garantizar el acceso de toda persona a estas sustancias?

La respuesta a ambas preguntas es negativa. Como referimos en el capítulo anterior, en su propio Informe 2010, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sostiene que en el 2009 el 93% del consumo de analgésicos opioides se registró en EEUU, Canadá, Australia, Europa y Nueva Zelanda<sup>315</sup>. Esto significa que sólo el 7% se destinó al resto del planeta, en el que habita el 80% de la población total. No existe manera de justificar estos desequilibrios ni de sostener que las convenciones están haciendo algo significativo para revertir esta situación.

En el mismo Informe 2010, la Junta evade cualquier ejercicio de autocrítica respecto al incumplimiento de ese objetivo pues, desde su perspectiva, corresponde a otros esa tarea y, por consiguiente, la responsabilidad. En efecto, por un lado, culpa a los Estados de los desequilibrios y carencias de abasto debido a:

*... la falta de recursos financieros, una infraestructura inadecuada, la escasa prioridad concedida a la atención de la salud, una autoridad gubernamental débil, una educación y una formación profesional inadecuadas y unos conocimientos atrasados.*

Y por otro lado, avienta la pelota hacia la industria farmacéutica, sugiriendo que en todo caso, y si los problemas atribuibles a los Estados se corrigieran, corresponde a ésta la atención de la demanda. Recordemos cómo lo dice la Junta:

*La industria farmacéutica puede atender a la creciente demanda de productos con distintas gamas de precios. Por consiguiente, no puede considerarse que*

---

<sup>315</sup> “Disponibilidad de Sustancias Sometidas a Fiscalización Internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos”, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ONU 2010.

*existan obstáculos a la adecuada disponibilidad de estupefacientes desde el lado de la oferta.*

Ahora bien, si ni las convenciones ni la Junta están haciendo lo suficiente para garantizar el ejercicio del derecho humano a la salud, lo pertinente sería preguntarnos: ¿son las convenciones o la Junta responsables del desabasto mundial, son obstáculo al ejercicio de un derecho humano?

El asunto no es menor. Porque una cosa es no ser instrumentos eficaces, y otra muy distinta ser instrumentos que violan o promueven la violación de un derecho humano fundamental, ya sea directa o indirectamente, ya sea por acción o por omisión.

Desde mi perspectiva, existen argumentos para sostener que son obstáculo para el acceso oportuno y suficiente a sustancias psicotrópicas y estupefacientes para la atención de la salud de las personas y, en este sentido, se encuentran en conflicto con la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

Coincidiendo con autores como Molly Charles, Howard S. Becker, Pierre Bourdieu y Gregorio Robles, es el etiquetamiento criminal que se hace de todo uso de las sustancias prohibidas que no transite por los canales burocráticos oficiales, o que no se apegue a las “formas” de consumo legítimas, un elemento que limita seriamente la posibilidad de acceso a estas sustancias para atender la salud de los individuos. La aparente precisión que supone la frase contenida en el Artículo 4 de la Convención de 1961, *...limitar exclusivamente... a los fines médicos y científicos*, se desmorona cuando, en el resto del cuerpo normativo se precisan marcos y contextos de control de las sustancias, para fines médicos y científicos, que dejan fuera del ámbito legal todo aquello que se aparte de estos aparatos; cuando se constituye un campo lingüístico y jurídico que crea una realidad, la realidad del control del mercado de las sustancias

con fines médicos o científicos por parte de la industria farmacéutica. Citemos nuevamente a Bourdieu<sup>316</sup>:

*...las instituciones jurídicas contribuyen universalmente a imponer una representación de la normalidad en relación con la cual todas las prácticas diferentes tienden a aparecer como desviadas, anormales, patológicas.*

Howard S. Becker lo frasea de la siguiente manera<sup>317</sup>:

*...una infracción o desviación no lo es porque el acto en si lo sea, sino porque la sociedad ha establecido reglas que estipulan o 'etiquetan' los comportamientos que deben ser tratados como infracciones o desviaciones.*

Veámoslo así: existen al margen del mundo de la industria farmacéutica, de las patentes, licencias y registros, diversas maneras de procesar y de consumir la amapola, la coca y la cannabis, así como sus preparados o derivados, para procurar el *...estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades*; es decir, la salud de las personas.

Estas diversas maneras son accesibles y económicas, si se contrastan con el sobreprecio que impone el aparato regulatorio vigente en beneficio de la industria farmacéutica. Pero sobre todo, al estar destinadas a la atención de la salud, deberían ser legítimas, deberían existir y, la Junta, así como los Estados firmantes de las Convenciones, deberían promoverlas.

Sin embargo, la criminalización absoluta que resulta de la creación de un aparato normativo prohibicionista, vigente a nivel global, impide que millones de personas puedan obtener los beneficios terapéuticos de sustancias naturales en su origen. ¿Por qué? ¿Dónde está el problema?

---

<sup>316</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bourdieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2000.

<sup>317</sup> “Outsiders: Studies of the sociology of deviance”, Becker, Howard S. The Free Press, NY, 1991.

Pues en la interpretación que se hace de los “fines médicos o científicos” y en su asociación a marcos regulatorios creados por cada Estado siguiendo el rumbo que marcan ciertas interpretaciones de las Convenciones. En otras palabras, el problema no está, o no debiera estar, en que se produzca, comercialice y consuma opio, coca o marihuana para aliviar dolores, ansiedades o depresiones, entre otras afecciones, sino en que esto no se haga a través de los canales formales avalados internacionalmente por la Junta. Esta interpretación opera en sentido contrario a lo establecido por las propias convenciones cuando dicen: *...deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin (médico o científico); y, ...no debe restringirse indebidamente su disponibilidad para tales fines (médico o científico).*

La extrema regulación de los canales para la producción y comercialización de estas sustancias restringe severamente su disponibilidad para fines médicos y científicos. Por ejemplo, lo que hace que un habitante de la India sea criminal, o no, es si la codeína que comercializa o consume para aliviar el dolor proviene de procesos de siembra y procesamiento del opio legales o ilegales. Es decir, reconociendo que el fin es legítimo –su salud o la de alguien más–, y que la sustancia activa es la misma (codeína), lo que potencialmente lo convierte en un criminal o en parte de una red de criminales es no haber adquirido la sustancia a través de los canales apropiados, es decir, de la industria farmacéutica internacional. Es absurdo, pero así funciona. Molly Charles lo estudia a detalle<sup>318</sup> y concluye que la India vende opio en bruto a EEUU y a Europa y, a cambio, les compra codeína para satisfacer sus necesidades farmacéuticas.

Es menester decir que el etiquetamiento de formas de consumo también juega un papel que perjudica el ejercicio del derecho a la salud de millones de personas. Aunque la sustancia activa sea la misma, no tiene la misma implicación la ingesta de pastillas o jarabes, debidamente etiquetados y proveídos a través de sistemas sanitarios públicos o privados, o de farmacias debidamente acreditadas, que el

---

<sup>318</sup> “La Reducción de la Demanda de Drogas de Naciones Unidas: Un éxito o una percepción sesgada”, En Drogas y Prohibición, Charles, Molly, Compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010.

consumo de preparados “caseros”. Tampoco es lo mismo la aplicación intravenosa o cutánea de sustancias empaquetadas y etiquetadas formalmente, que hacerlo directamente a partir del tratamiento “casero” de la sustancia natural. Y ya no digamos utilizar la inhalación como método de introducción de las sustancias al cuerpo. Es evidente que el sistema normativo ha criminalizado “formas” de uso y, de paso, ha construido barreras para un ejercicio más amplio del derecho a la salud.

Mención aparte merece la Declaración de Viena<sup>319</sup>, adoptada por consenso el 25 de junio de 1993, al seno de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos auspiciada por el Alto Comisionado en Materia de Derechos Humanos de la ONU. Además de un llamado para incorporar evidencia científica en las políticas contra las drogas ilegales, la Declaración reconoce que esa evidencia muestra que la criminalización del uso de drogas ilegales promueve el contagio del HIV-SIDA.

En efecto, a partir de estudios serios que demuestran que en países en los que se han instrumentado políticas de abasto gratuito de agujas y jeringas, los casos de personas portadoras de la enfermedad se han reducido sensiblemente, mientras que en aquellos en los que se mantiene la criminalización absoluta, las tasas de contagio se mantienen en niveles dramáticamente altos. Es decir, otra externalidad negativa del prohibicionismo tiene que ver con la propagación de algunas enfermedades como el HIV-SIDA.

En resumen, podemos afirmar que las convenciones y la interpretación que de ella han hecho la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la mayoría de los Estados firmantes, primero, se constituyen en obstáculo para el acceso de millones de personas a sustancias necesarias para atender su salud y, segundo, promueve el contagio y la propagación de ciertas enfermedades, chocando así frontalmente con el espíritu y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de

---

<sup>319</sup> “The Vienna Declaration”, disponible en web: [www.viennadeclaration.com](http://www.viennadeclaration.com). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.



Derechos del Hombre. En el afán por erradicar los usos etiquetados como “indebidos”, se ha restringido el acceso a las sustancias para fines “debidos”, por un lado, y se ha provocado el contagio de otro tipo de enfermedades, producto de la promiscuidad y el descuido que incentiva la clandestinidad, todo en perjuicio de un derecho humano fundamental, el derecho a la salud.

Dicho todo lo anterior, valdría la pena preguntarnos: ¿qué es más importante, garantizar el derecho a la salud del 100% de los habitantes del planeta, o evitar que el 4.2%<sup>320</sup> de la población consuma con fines distintos a los médicos o científicos (recreativos)?

No está por demás señalar, además, que en los países en donde más estupefacientes y sustancias psicotrópicas se consumen legalmente, también es donde más personas consumen ilegalmente. Dicho de otra manera, el afán de las Convenciones, de la Junta y de un grupo de países encabezados por los EEUU, por erradicar el uso indebido de drogas (problema marginal si atendemos al número de personas involucradas), contribuye a que la mayoría de los habitantes del planeta (80%<sup>321</sup>) no puedan o tengan dificultades para acceder a sustancias psicotrópicas y estupefacientes necesarias para su salud.

## **ii. Derecho a Elegir Proyecto de Vida**

La importancia que la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos del Hombre otorgan a la libertad es incuestionable. Los Artículos 1 y 55 del primer instrumento normativo establecen que es propósito de los Estados firmantes

---

<sup>320</sup> Cifra correspondiente a la prevalencia, es decir, personas que consumieron alguna droga durante el año inmediato anterior. “Informe Mundial sobre las Drogas 2012”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

<sup>321</sup> “Disponibilidad de Sustancias Sometidas a Fiscalización Internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos”, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ONU 2010.

el ...desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos..., así como la promoción del respeto y efectividad de tales derechos y libertades. Por su parte, el Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre dice:

*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

En otras palabras, definidos como seres libres e iguales en dignidad y derechos, las fronteras o límites en el ejercicio de la libertad y de los derechos están en los otros, en evitar que en el ejercicio de los de unos, se aplasten o menoscaben los de otros. Todo esto a partir del uso de la razón y la conciencia.

John Stuart Mill<sup>322</sup> lo dijo así:

*El único fin en aras del cual la humanidad, individual o colectivamente está autorizada a intervenir con la libertad de acción de cualquiera de sus miembros es la autoprotección... el único para el cual el poder puede ser correctamente ejercido sobre cualquier miembro de una sociedad civilizada, en contra de su propia voluntad, es el evitar un daño a los demás.*

*Nadie puede ser obligado justificadamente a hacer algo, o a abstenerse de hacerlo, porque sea mejor para él, porque lo haría feliz o porque, en opinión de otros, hacerlo sería más acertado o más justo.*

*La única parte de la conducta de cada uno por la que es responsable ante la sociedad es la que afecta a los demás. En la parte que le concierne a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano.*

---

<sup>322</sup> “Sobre la Libertad”, Stuart Mill, John. Alianza, Madrid, 1997.

Casi parafraseando a Stuart Mill, el Artículo 29, inciso 2, de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre dice:

*En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.*

En el mismo sentido, el jurista florentino Luigi Ferrajoli<sup>323</sup> dice:

*Sólo las conductas que dañen a terceros pueden ser prohibidas por terceros.*

En este marco, es claro que el consumo de cualquier sustancia, en tanto decisión individual y consentida por una persona mayor de edad y en pleno uso de sus facultades, y siempre y cuando no afecte derechos de terceros o bienes jurídicos tutelados, no debiera prohibirse. Hacerlo, violaría el derecho de toda persona a decidir libremente qué hacer con su cuerpo y vida.

Por ello, la gran mayoría de las democracias constitucionales liberales, firmantes de las convenciones en materia de drogas ilegales, han interpretado que lo dispuesto en el Artículo 4 de la de 1961, que a la letra dice: *Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias..., para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos*, enfrenta un límite, una frontera que es precisamente el derecho de todo individuo a un proyecto de vida, a tomar decisiones sobre su cuerpo y vida en absoluta autonomía, siempre y cuando no se dañe a otros.

---

<sup>323</sup> “Derecho y Razón”, Ferrajoli, Luigi. Trotta, Madrid, 1995.

En efecto, en cuanto al uso y posesión de estupefacientes, en México y en muchos de los países firmantes de las convenciones, el consumo y la tenencia de ciertas cantidades no constituye delito alguno. Incluso esas cantidades que una persona puede poseer sin ser considerado delincuente se precisan en ordenamientos legales específicos. La tabla a continuación, a manera de ejemplo, compara estas cantidades para algunos países y para algunas drogas:

Tipo de Droga	México	Ecuador	España	Suecia
<b>Opio</b>	5 gr			
<b>Heroína</b>	0.025 gr	0.100 gr	3 gr	0.390 gr
<b>Marihuana</b>	5 gr	10 gr	20 gr	50 gr
<b>Cocaína</b>	0.500 gr	2 gr	5 gr	0.500 gr
<b>LSD</b>	0.015 gr		0.003 gr	
<b>Mescalina</b>	1 gr			
<b>Peyote</b>	1 kgr			
<b>Hongos alucinógenos</b>	0.250 gr			
<b>Anfetaminas</b>	0.100 gr	0.400 gr	0.900 gr	6 gr
<b>Metanfetaminas</b>	0.200 gr		0.300 gr	

Elaboración propia a partir de consultas a los Códigos Penales de los países referidos.

Lo que aparentemente no es tan claro, es lo que sucede en el ámbito de la *...producción, fabricación, exportación, importación, distribución y comercio...* de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines distintos a los médicos o científicos. No lo es pues se interpreta que la actividad de producir y comercializar drogas para consumo de terceros, por fuera de los canales formales, en la medida en que ese consumo pueda causar daño a la salud de esos terceros, es una actividad

susceptible de ser criminalizada. De hecho, las convenciones mandatan a los países firmantes a penalizar severamente estas actividades<sup>324</sup>.

Dicho en otras palabras, desde una óptica liberal se entiende que el consumo de drogas se enmarca en el ejercicio de libertades fundamentales, pero no la producción y comercialización, pues esta actividad puede generar daño a un tercero o a un bien jurídicamente tutelado como el de la salud.

Esta interpretación, mayoritariamente asumida, contiene una contradicción que en la práctica genera problemas: si consumir y portar para mi consumo no es delito, pero producir y comercializar sí lo es, ¿cómo me surto sin vincularme a actividades ilegales? ¿cómo ejerzo mi libertad sin entrar en asociación con delincuentes? La única manera de hacerlo legalmente es comprando a la industria farmacéutica, parece ser la respuesta.

En el caso de la ciudad de Ámsterdam, los famosos *Coffee Shops* son emblemáticos por muchas razones, pero también porque exhiben esta contradicción. Si bien es legal consumir marihuana y hashish en esos lugares, nadie sabe y nadie quiere saber cómo llegan esos productos a los mostradores.

Para analizar esta situación, es pertinente referirnos al principio de “lesividad”. Miguel Carbonell<sup>325</sup> nos dice que:

*Mediante este principio se busca asegurar que la ley solamente pueda considerar como delito aquellas conductas que lesionan bienes jurídicos de relevancia constitucional o derechos fundamentales. De esta forma se evita la tentación de*

---

<sup>324</sup> Por ejemplo, el Artículo 3 (Delitos y Sanciones) de la Convención de 1988, en su inciso 6, dice: “Las Partes se esforzarán por asegurarse de que cualesquiera facultades legales discrecionales, conforme a su derecho interno, relativas al enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se ejerzan para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión, respecto de esos delitos teniendo debidamente en cuenta la necesidad de ejercer un efecto disuasivo en lo referente a la comisión de esos delitos.”

<sup>325</sup> “La Persecución Penal de las Drogas”, Carbonell, Miguel. Este País, mayo 2012.

*algunos legisladores de reconducir penalmente conductas que pueden ser indeseables o nocivas pero que admiten, en su caso, una sanción diferente a la penal.*

Es claro que el bien que se pretende tutelar cuando se prohíbe la producción y comercialización de drogas es la salud de los consumidores. El dilema parece obvio: ¿no habíamos dicho que los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas son necesarias para la salud de las personas y que el acceso a las mismas es un derecho de todo individuo? Pero ahora nos topamos con que el consumo de éstas puede ocasionar daños a la salud. Y sí, como ya lo referimos en el capítulo anterior, los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas pueden incluso matar, y lo hacen sin importar si el abasto se realizó a través de canales legales o ilegales.

Es decir, en virtud de que las drogas son potencialmente nocivas para la salud, la producción y comercialización se prohíbe en general, pero se autoriza a la industria farmacéutica. ¿Cómo? Pues así es, detrás de la cortina de humo que genera el discurso de los usos buenos y malos (los médicos y científicos vs los recreativos), en la realidad lo que se prohíbe son los canales de producción y comercialización distintos a los formales, que son los etiquetados “para fines médicos y científicos” y los que controla la industria referida.

Para intentar aclarar nuestro argumento, veámoslo de la siguiente manera:

- Si un individuo “x” consume sustancias controladas por las convenciones a través de conductos legales, para fines médicos, científicos o recreativos, puede, o no, morir de una sobredosis;
- Si un individuo “y” consume sustancias controladas por las convenciones a través de conductos ilegales, para fines médicos, científicos o recreativos, también puede, o no, morir de una sobre dosis; y,

- Si el riesgo para “x” y para “y” de desarrollar algún grado de dependencia o adicción a la sustancia consumida es esencialmente la misma,
- Entonces ¿qué hace a “x” y a “y” distintos? ¿Qué convierte a uno parte de un negocio ilícito y a otro de uno legítimo, si en ambos casos el riesgo de adicción y, eventualmente de muerte, están presentes?

Pues lo que hace diferentes a uno y a otro consumidor es el canal que utilizan para abastecerse de sustancias psicotrópicas y/o estupefacientes. Porque el uso, aunque aparentemente es la variable que distingue a los buenos de los malos, se despeja cuando encontramos que por la vía legal se pueden adquirir anti-depresivos, estimulantes, ansiolíticos y muchas otras sustancias controladas por las convenciones, que pueden provocar cuadros de dependencia o adicción e incluso la muerte, como sucede en niveles alarmantes en ciertas regiones del mundo<sup>326</sup>. Asimismo, la variable del uso se desintegra cuando reconocemos que el tratamiento casero o tradicional de sustancias controladas puede aliviar malestares y enfermedades.

Lo anterior nos conduce a situaciones como las siguientes:

- Si “x” ejerce su derecho a consumir estupefacientes o sustancias psicotrópicas para fines médicos, y lo hace a través de la industria legal, no existe conflicto con la ley; si lo hace con fines recreativos tampoco. En ambos casos puede morir por sobredosis o puede desarrollar una adicción, es decir, existe un riesgo latente a la salud del consumidor que no se puede materializar sino hasta que el cuadro de abuso de la sustancia se haya realizado. El posible daño, pues, depende del consumidor y de las decisiones que tome, en ejercicio de su derecho a decidir sobre su cuerpo y su vida. Nadie culpa del daño o muerte al laboratorio que adquirió opio, coca o marihuana, que las procesó y

---

<sup>326</sup> “*Prescription overdoses kill more people than heroin and cocaine*”. “Legal Drugs, Deadly Outcomes”, Los Angeles Times, Scott Glover, Lisa Girion, video y fotos Liz O. Baylen. Noviembre 11, 2012.

comercializó, en todo caso se enfilan las baterías en contra del médico que otorgó las prescripciones que permitieron al consumidor adquirir la sustancia.

- En cambio, si “y” ejerce su derecho a consumir para fines médicos o recreativos, a través de canales ilegales, se vincula a la comisión de delitos fuertemente castigados. En este caso el consumidor también puede morir por el contagio de enfermedades virales estimuladas por la clandestinidad que caracteriza al mercado ilegal de las drogas, o desarrollar cuadros de dependencia o adicción. Estos hechos no se pueden predecir, sino hasta que, por decisión propia, el consumidor materializa una situación de ese tipo. No todos los consumidores son adictos o mueren por consumir. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con el consumidor “x”, en el caso del consumidor “y” el canal de producción y comercialización del estupefaciente o sustancia psicotrópica está prohibido, en aras de proteger su salud.

Luego entonces, lo que tenemos es el reconocimiento, en términos generales, de que el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se enmarca dentro del ejercicio del derecho a un proyecto de vida, es decir, de las libertades a las que todo ser humano tiene derecho. Pero, en aras de proteger la salud de los consumidores, ese derecho sólo se puede ejercer a través de canales definidos como legales, mismos que se convierten en obstáculo para que cientos de millones de personas tengan acceso a las sustancias, ya sea por accesibilidad (recetas), cobertura y/o precio.

Esta situación nos lleva a visitar el principio de taxatividad penal que tiene por objeto procurar la certeza jurídica, a partir de la definición precisa de las conductas reguladas, de sus consecuencias y de las sanciones penales aplicables<sup>327</sup>. Sobre este principio, Miguel Carbonell dice<sup>328</sup>:

---

<sup>327</sup> Este principio se encuentra presente en nuestra Constitución, en el segundo párrafo del Artículo 14.

<sup>328</sup> “La Persecución Penal de las Drogas”, Carbonell, Miguel. Este País, mayo 2012.



*...violarían el principio de taxatividad penal todas las disposiciones legislativas que sancionaran penal o administrativamente una conducta vagamente descrita o aquellas que dispusieran consecuencias jurídicas también indeterminadas. Al suponer la exigencia de que las normas penales se refieran a una lesión objetiva, material, evidente, de un bien jurídico de relevancia constitucional, resulta obvio que el principio de lesividad empata y refuerza el principio de taxatividad...*

Cuando las convenciones en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas definen con precisión las sanciones (penales) que deben imponerse a quienes las produzcan, procesen y comercialicen, con fines distintos a los médicos o científicos, pero dejan importantes espacios de vaguedad en cuanto a las afectaciones o consecuencias que dichas actividades provocan (lesividad) al bien jurídico tutelado (salud), se violenta el principio de taxatividad penal referido. En efecto, cuando las sustancias controladas son, por un lado, necesarias para la salud, y por otro, potencialmente dañinas a la salud, se configura un ámbito en el que la incertidumbre campea, un ambiente en el que la imprecisión del bien jurídico tutelado afecta espacios de libertad individual.

Aunado a lo anterior, Carbonell nos dice que:

*...bajo el principio de lesividad, la determinación de que una conducta pueda ser penalmente relevante no solamente estará definida por la afectación que tal conducta tenga sobre bienes, valores o derechos constitucionalmente protegidos, sino que además la prohibición penal tendrá que ser 'idónea', es decir, tendría que servir para desplegar cierto efecto intimidante. Si tal efecto no se diera, al menos en un cierto grado, el derecho penal tendría que abandonar la pretensión de prohibir ciertas conductas...*

Visto en el apartado anterior que los objetivos que justifican la existencia de las Convenciones no se han cumplido, y que estamos lejos de que se puedan cumplir, es

justo preguntarnos a la luz de los principios de lesividad y de taxatividad, si el sistema normativo en su vertiente que limita el ejercicio de libertades fundamentales es pertinente; si a la luz de los actos o acciones que pretende inhibir o motivar está siendo exitoso. La evidencia muestra que la intimidación penal no está surtiendo los efectos buscados; que acotar por la vía de la oferta el derecho a un proyecto de vida, en específico a consumir drogas, no parece ser el camino apropiado para regular el mercado y, así, proteger y procurar de mejor manera el derecho a la salud de quienes consumen, y del planeta entero.

Para concluir este apartado, vale la pena una última reflexión. Existen muchas sustancias, objetos y mercancías que, potencialmente, causan daño a la salud de las personas y, sin embargo, se producen y comercializan legalmente. No sólo pensemos en drogas legales como el tabaco, el alcohol y muchas otras que se ofrecen a través de farmacias, clínicas y hospitales, sino de otros artefactos como armas, vehículos de distinto tipo, equipo para practicar deportes extremos, alimentos con elevados contenidos de grasas saturadas, en fin, de todo aquello que pueda causarnos la muerte. Puede parecer exagerado pero no lo es. Un vehículo que alcanza velocidades que superan los 200 kilómetros por hora puede causar la muerte de sus ocupantes, incluso de terceras personas. La ingesta de alcohol o la inhalación de tabaco también puede ocasionar la muerte y, como se ha demostrado, son más adictivos que algunas drogas prohibidas, como la marihuana. Sin embargo, en estos casos, y en muchos otros que podemos imaginar, no se trata a los fabricantes ni a los comercializadores como criminales en potencia. ¿Por qué?

Por una parte, porque no son los objetos o sustancias lo que genera peligro, sino el uso que seres humanos le demos a ellos o ellas<sup>329</sup>; también porque resultaría absurdo pretender prohibir y criminalizar todo aquello que potencialmente cause daño a la

---

<sup>329</sup> Principal argumento de la Asociación Americana del Rifle de EEUU, en defensa de la Segunda Enmienda a la Constitución de los EEUU, una de las principales organizaciones defensoras del derecho de toda persona a adquirir y portar armas de fuego.

salud de las personas. El efecto sobre el derecho a decidir libremente qué hacer con nuestras vidas y nuestros cuerpos sufriría considerablemente.

Pero por otra parte, porque estaríamos intentando criminalizar actos o acciones que no generan víctimas. En efecto, ni la persona que vende armas, vehículos, equipo para esquiar, bucear o escalar, tequila, cigarros o papas fritas, cuando fabrica y/o vende sus productos, ni quien los consume, se sienten víctimas una de la otra. De particular relevancia es comprender que los primeros, es decir los fabricantes o comerciantes, no realizan su actividad para afectar la salud de su comprador, mucho menos pretenden matar a nadie. Se trata de negociaciones y transacciones voluntarias realizadas entre adultos en pleno uso de sus facultades mentales, de las que ninguna de las partes se considera víctima de la otra, a menos, claro está, de que exista algún tipo de incumplimiento a las condiciones comerciales pactadas.

En el caso de las drogas ilegales, que se venden y compran voluntariamente entre adultos, en pleno uso de sus facultades mentales, en la clandestinidad, ya sea para fines médicos, científicos o recreativos, ¿será que también nos enfrentamos a un caso de delito sin víctima? Probablemente así sea, al menos si pensamos que un importante porcentaje del mercado tiene como actores principales a personas adultas que voluntariamente compran y venden estas sustancias. Ninguno se siente víctima del otro, ninguno siente pisoteado algún derecho y, de hecho, sucede que las relaciones entre proveedores y consumidores, en el último eslabón de la cadena, llega a ser cercana y hasta amistosa.

Así pues, las convenciones en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al soslayar principios jurídicos como el de lesividad y taxatividad cuando pretenden prohibir la producción y comercialización con fines distintos a los médicos o científicos, restringen un derecho humano fundamental: el derecho a elegir un proyecto de vida, es decir, el derecho a tomar decisiones conscientes sobre nuestra vida y nuestro cuerpo, sin afectar o alterar derechos de terceras personas.

### **iii. Derecho a No Ser Discriminado**

En el primer apartado, cuando analizamos los conflictos entre las convenciones en materia de drogas y el derecho a la salud de las personas, ya nos referimos a los efectos que provoca el etiquetamiento de conductas y cómo esto restringe el acceso de millones de personas a sustancias psicotrópicas y a estupefacientes para fines médicos y científicos. Ahora veremos cómo este etiquetamiento choca con otro derecho fundamental: el derecho a no ser discriminado.

El Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, como veíamos en el apartado anterior, afirma que:

*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...*

La pretensión igualitaria es evidente. No existen razones válidas para tratar a unos seres humanos de manera distinta a otros, en cuanto a su dignidad y derechos. A mayor abundamiento y precisión, el Artículo 7 del mismo instrumento dice:

*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.*

Por su parte, como ya analizamos con anterioridad, las convenciones en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas etiquetan el uso de éstas como ilícito, cuando no tiene por objeto la ciencia o la medicina. Este etiquetamiento de una conducta como anómala o desviada, coloca a los consumidores recreativos en el mismo cajón, como personas que presentan comportamientos anómalos o desviados. El problema se agrava cuando, en la justificación de la norma, en el Preámbulo de las Convenciones de 1961 y 1971 particularmente, se edifican ordenamientos a partir de

cimientos como la “salud moral de la humanidad” y se caracteriza a la toxicomanía como un “mal” que se debe “prevenir y combatir”. En otras palabras, los usos ilícitos de las drogas sujetas a control lo son porque dañan la salud moral de la humanidad y porque representan un mal. Luego entonces, quienes consumen ilícitamente drogas para su recreación, hacen daño moral a la humanidad y sus actos son un mal que se debe prevenir y combatir. Consumir por gusto es inmoral y malo.

Desde la perspectiva sociológica del poder del etiquetamiento este asunto no es menor porque si bien, como lo vimos en el apartado anterior, el consumo y posesión de dosis personales no es delito, sí es inmoral y malo. A través de décadas de colocar al consumidor de drogas en esos cajones, de etiquetarlo como una persona desviada moralmente que hace un mal a la sociedad, se han instalado marcos y esquemas que les discriminan.

Carlos S. Nino<sup>330</sup> nos ofrece un referente conceptual para comprender mejor cómo funciona el proceso discriminatorio en contra de quienes consumen drogas ilegales. Para él, existen dos tipos de principios morales: los intersubjetivos o públicos, que valoran una conducta determinada por los efectos que ésta ocasiona a los otros, es decir, a terceras personas; y, los autorreferentes o privados, que hacen la misma valoración pero con énfasis en la manera en que determinada acción afecta los intereses propios. El severo e irrestricto etiquetamiento delincidencial de conductas como la producción, comercialización y consumo de drogas ilegales, a partir de principios morales intersubjetivos (públicos), no siempre coincide con los principios morales autorreferentes (privados) de las sociedades, comunidades o personas que participan en dicho mercado. Dicho de otro modo, lo que es moral para unos, puede ser inmoral para otros y viceversa. Y sin embargo, el etiquetamiento “universal” de esas actividades como delincuenciales por parte del sistema normativo vigente, ha

---

<sup>330</sup> “Los Fundamentos del Control Judicial de Constitucionalidad”, Nino, Carlos S. Varios autores en Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

propiciado la construcción de estigmas sociales de personas, grupos, razas, nacionalidades, religiones y culturas, y ha generado condiciones para que se violen derechos fundamentales de personas involucradas en el mercado de las drogas ilícitas.

Así, por ejemplo, al 58% de los jóvenes chilenos no les gustaría tener como vecinos a “drogadictos o alcohólicos”<sup>331</sup>, aversión sólo superada respecto de los “neonazis” (68%).

En Argentina, el 31% de las personas que consumen alguna droga ilegal manifiesta haber sido víctima de discriminación laboral, y refieren situaciones de estigma y discriminación en prácticamente todos los ámbitos<sup>332</sup>. La tabla a continuación destaca algunas de éstas:

Ámbito	Vivencias asociadas a estigma o discriminación
<b>Familiar</b>	Ante el consumo y/o abuso de sustancias, los restantes miembros de la familia los aíslan y los excluyen de las actividades familiares, incluso de sus hogares. Según los entrevistados, sienten un gran dolor debido a que sus familiares no los comprenden y los culpabilizan por sus acciones.
<b>Educativo</b>	Los participantes describieron haber sido “ignorados” y/o “dejados de lado” por compañeros; la mayoría del personal de las escuelas no se mostraba “interesado” por ellos, lo que ocasionó que se sintieran casi como “si no existieran”, o directamente se han sentido maltratados.
<b>Laboral</b>	Develar que consumen sustancias o han sido adictos, los sitúa en una posición inferior en relación a los otros y son objeto de “miradas desconfiadas”.

Fuente: Estudio cualitativo, Fundación Huésped, Informe Ejecutivo 2012. Para consulta ver nota a pie de página número 191.

El mismo estudio cualitativo nos ofrece elementos para ponderar los efectos intersubjetivos o públicos, así como los autorreferentes o privados, en términos del

<sup>331</sup> “6ª Encuesta Nacional de Juventud”, Instituto Nacional de la Juventud, Gobierno de Chile, INJUV 2010.

<sup>332</sup> “Percepciones y Experiencias sobre Estigma y Discriminación en Poblaciones Trans, HSH y Usuarios de Drogas”, Informe Ejecutivo 2012, Fundación Huésped, Buenos Aires, Argentina.

marco aportado por Nino. En efecto, los usuarios de drogas ilegales refieren vivencias de estigma externo que dan cuenta de insultos, señalamientos y murmuraciones, así como de cambios en el trato o la mirada. En general, se saben calificados por la sociedad como personas que eligieron mal su proyecto de vida y que son responsables por sus consecuencias. Hablando de estigma interno, es relativamente sencillo inferir cómo se internaliza la percepción social negativa que pesa sobre ellos. La mayoría de quienes participaron en el estudio:

*Manifestaron sentimientos de vergüenza, culpa, arrepentimiento, bronca con uno mismo, miedo a ser rechazado y, principalmente, dificultades para confiar en sí mismos y en sus capacidades. Dichos sentimientos, las situaciones de discriminación y la internalización de la estigmatización, generarían reacciones de violencia y una forma de vivir a la defensiva.*

Molly Charles<sup>333</sup> afirma que:

*...la construcción social del consumidor como un desviado ganó fuerza, y con las actividades de reducción de demanda se aseguró que el consumidor de drogas internalizara las bases de su clasificación como desviado.*

*La criminalización... condujo a la creación de vínculos indirectos entre las redes criminales y los consumidores de sustancias...*

*La clasificación del uso de sustancias psicotrópicas como una enfermedad que requiere 'políticas' para identificar a individuos situados en las fases iniciales de consumo, ha criminalizado todas las normas culturales que lo aprueban.*

Otros autores como Becker<sup>334</sup> y Bourdieu<sup>335</sup>, en un sentido similar, sostienen que no existen conductas buenas o malas *per se*, sino que son las normas que creamos los

---

<sup>333</sup> Charles, Molly, "La Reducción de la Demanda de Drogas de Naciones Unidas: Un éxito o una percepción sesgada", en "Drogas y Prohibición", Compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. Libros el Zorzal, 2010.

<sup>334</sup> "Outsiders: Studies of the sociology of deviance", Becker, Howard S. The Free Press, NY, 1991.

seres humanos, a partir de usos lingüísticos específicos y legitimados oficialmente, las que clasifican o etiquetan ciertos comportamientos como desviados.

Vale la pena visitar a Bourdieu<sup>336</sup> nuevamente:

*Mediante la promoción ontológica que opera el efecto de universalización, al transmutar la regularidad en regla, la normalidad de hecho en normalidad de derecho, ...armando un arsenal de instituciones y de constricciones..., las instituciones jurídicas contribuyen universalmente a imponer una representación de la normalidad en relación con la cual todas las prácticas diferentes tienen a aparecer como desviadas, anormales, patológicas.*

Es así que, a lo largo de más de 100 años de prohibicionismo, no son pocos los ejemplos que podemos citar para ilustrar el maltrato social que ha acompañado, en distintos momentos y en distintas latitudes, al consumidor ilícito de drogas. Circunstancia sólo comparable al maltrato que otros grupos sociales han padecido por también ubicarse en conflicto con algún principio “moral”. Toda proporción guardada, pensemos en la discriminación que padecen, aún hoy en día, la comunidad de la diversidad sexual; o las madres solteras; o quienes profesan una u otra religión, o ninguna. El común denominador en todos estos casos, es el choque de principios “morales” con decisiones de vida que son etiquetadas por aquellos como malas o desviadas y, en consecuencia, punibles. Nótese también que a diferencia de otros esquemas discriminatorios basados en diferencias físicas como el color de piel, o la pertenencia a grupos étnicos diferentes, en el caso que nos ocupa, son acciones o conductas las que se etiquetan como desviadas.

Para ilustrar mejor el argumento, pensemos en los cada vez más frecuentes exámenes toxicológicos que se practican a personas para determinar sus capacidades para

---

<sup>335</sup> “¿Qué Significa Hablar?: Economía de los intercambios lingüísticos”, Bourdieu, Pierre. Ediciones Akal SA, 2008, Madrid.

<sup>336</sup> “Elementos para una Sociología del Campo Jurídico”, Bordieu, Pierre. Siglo del Hombre Editores, Colombia, 2000.



desempeñar una cierta función o actividad; igual para participar en una competencia atlética que para ocupar un cargo público o pilotear un aeroplano. Sin prejuizar sobre la pertinencia de estos exámenes comúnmente conocidos como “antidoping”, lo que interesa resaltar son las consecuencias que generan un resultado positivo a alguna droga ilegal, frente a aquellas que siguen a un resultado positivo a alguna droga legal como el tabaco o el alcohol. No es lo mismo dar positivo a marihuana, a cocaína o a heroína, que a ron o cigarrillos. No es lo mismo ser etiquetado como borracho o fumador, que como mariguano, coco o heroinómano.

Esto es producto del etiquetamiento al que nos referimos, de la construcción de fronteras morales entre lo bueno o permitido, y lo malo o prohibido. Una expresión tangible de la discriminación que provoca lo anterior, lo viven quienes han padecido algún tipo de adicción a alguna droga ilegal y pretenden tramitar una visa de turista para visitar los EEUU. En el cuestionario que se debe requisitar para acompañar la solicitud, junto a preguntas sobre la participación del interesado en delincuencia organizada, terrorismo, trata de personas, entre otras, se puede encontrar la siguiente:

*¿Es o ha sido consumidor o adicto a las drogas?*

Como es evidente, se coloca al consumidor de drogas ilegales en el cajón de los malandros, de quienes han tenido o tendrán problemas con la ley y la justicia. En contraste, no se pregunta si uno consume tabaco o alcohol.

A partir de todo lo anterior, es posible afirmar que las convenciones en materia de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al etiquetar conductas como ilícitas a partir de preceptos morales, prejuicios valorativos y dogmas, provocan procesos y esquemas psicosociales que promueven actitudes discriminatorias en contra de los consumidores de drogas ilegales, violentándose así los Artículos 1 y 7 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

## **iv. Derecho a un Debido Proceso**

El derecho de toda persona a un proceso apegado a principios procesales fundamentales es reconocido por la Declaración Universal de Derechos del Hombre a través de los Artículos 5, 8, 9, 10, 11 y 12 que, entre otras cosas, dicen:

*Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.*

*Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.*

*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*

*Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.*

*Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.*

Sin embargo, en los países en los que se han desplegado esfuerzos y estrategias punitivas para erradicar los usos de drogas ilegales para fines médicos o científicos, se han documentado incrementos significativos en el número de expedientes y denuncias de violaciones a los artículos arriba referidos. Aparentemente, existe una correlación positiva entre estas variables, intensidad en la aplicación de la fuerza por

parte del Estado, por un lado, y atropello al derecho humano a un debido proceso, por el otro.

La experiencia mexicana reciente parece confirmar esta tesis. A manera ilustrativa y sin la pretensión de ser exhaustivos en el análisis, veamos el comportamiento de tres fenómenos íntimamente relacionados con violaciones al debido proceso durante la administración encabezada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, período en el que el modelo coactivo y punitivo de combate en contra de las drogas ilegales se llevó al extremo.

En el caso de la tortura y malos tratos, el número de quejas presentadas anualmente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos creció en una proporción cercana al 450%, si comparamos las 393 registradas en 2006, y las 1,669 en 2012<sup>337</sup>.

El segundo fenómeno es el constituido por la figura del arraigo. Introducido a la Constitución Mexicana apenas en 2008<sup>338</sup>, en el contexto de la llamada guerra contra el narcotráfico y en un arrebato por legalizar lo que desde entonces se señalaba como práctica contraria a los derechos fundamentales, se trata de una medida de privación de la libertad que se justifica:

*Siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia.*

Entre el 2008 y el 2011, un total de 6,562 personas fueron arraigadas y tan sólo el 3.2%<sup>339</sup> recibió sentencia condenatoria.

---

<sup>337</sup> “Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas: Tortura y Maltrato en México”, Amnistía Internacional. Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España. Disponible en web: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/24106312.ext%20\(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME\)\(2\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32030250808](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/24106312.ext%20(Tortura%20y%20maltrato%20en%20Mexico-INFORME)(2)?CMD=VEROBJ&MLKOB=32030250808). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

<sup>338</sup> Artículo 16 constitucional.

<sup>339</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). A través de solicitud de acceso a la información pública, presentada a la PGR, y respondida a través del oficio No.

Las denuncias por maltratos y tortura durante el arraigo son frecuentes. Según la misma fuente, en el informe del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, correspondiente a la visita hecha a México en 2009, se asienta que casi el 50% de las personas arraigadas entonces, y que fueron entrevistados por ellos, mostraban signos de haber sido torturadas. Además, México ha recibido nueve recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos para eliminar la figura del arraigo por violentar diversos tratados internacionales, empezando por la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

Es de destacar que, en lo que podría calificarse como una oleada de endurecimiento punitivo, algunas entidades federativas han incorporado el arraigo a sus Constituciones Locales y/o Códigos Penales, aún y cuando el Artículo 16 Constitucional establece, entre otros elementos, que éste sólo procede tratándose de “delincuencia organizada”, delito del orden federal. Frente a esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de juicios promovidos por Comisiones Estatales de Derechos Humanos, ha declarado la inconstitucionalidad de dichas disposiciones locales.

El tercer elemento lo constituye la exhibición pública de presuntos culpables de delitos relacionados con el tráfico ilegal de drogas. En efecto, durante los años en que la guerra contra el narco vivió sus momentos mediáticos más intensos, la exhibición y condena de personas sin juicio previo, a través de medios masivos de comunicación, se convirtió en espectáculo, violentándose el derecho de todas esas personas a la presunción de inocencia, entre otros derechos que les fueron violentados.

---

SJAI/DGAJ/09406/2011. Disponible en web:  
[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CAT\\_NGO\\_MEX\\_12965\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12965_S.pdf) . Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

¿Existen elementos en el sistema normativo internacional en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que motiven lo anterior, que motiven la violación del derecho a un debido proceso?

Probablemente sí, en al menos dos vertientes. Por un lado, como ya lo habíamos señalado, la interpretación que muchos países han dado al Artículo 4 de la Convención de 1961, cuando dice: *Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias para limitar...*, ha llegado a justificar la intervención de fuerzas militares en funciones que competen a corporaciones de carácter civil; incluso a declarar “guerras” y a montar “campañas” precedidas por discursos épicos, redentores. La vaguedad del enunciado abre espacios a la adopción de medidas extremas, incluso de ocurrencias, en cualquier sentido imaginable.

Pero por otro lado, y este es el rasgo que vale la pena distinguir con claridad en este momento, el uso de un lenguaje de tipo bélico en varios pasajes del ordenamiento jurídico, nos remite necesariamente a marcos de violencia. Y son justamente estos escenarios violentos los que promueven más violencia. En efecto, cuando una norma se redacta en tono belicista, cuando describe, conscientemente o no, contextos coercitivos extremos, abre la puerta a interpretaciones en consecuencia.

Para ilustrar mejor el argumento, revisemos a manera de ejemplo algunos enunciados contenidos en la Convención de 1961, y en especial algunos términos que subrayamos por sus significados y connotaciones bélicas:

*Artículo 35 – Lucha contra el tráfico ilícito.*

*Las Partes...*

- a. Asegurarán en el plano nacional una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito...*
- b. Se ayudarán mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito...*

c. Cooperarán... para mantener una lucha coordinada contra el tráfico ilícito...

*Artículo 36 – Disposiciones penales.*

*...cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que... se consideren como delitos... y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad.*

*...las Partes podrán... someterlas (se refiere a personas) a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social...*

*Artículo 38 bis –*

*Si una parte lo considera deseable... como parte de su lucha contra el tráfico ilícito... para combatir los problemas que originan el uso y el tráfico ilícitos de estupefacientes.*

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, en su Artículo 3 –Delitos y Sanciones–, establece lo siguiente:

*Las Partes se esforzarán por asegurarse de que cualesquiera facultades legales discrecionales... relativas al enjuiciamiento de personas... se ejerzan para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión... teniendo debidamente en cuenta la necesidad de ejercer un efecto disuasivo en lo referente a la comisión de esos delitos.*

Particularmente llamativo resulta el Artículo 11 de esta Convención de 1988. Éste se refiere a la “Entrega Vigilada”, es decir, a la instrumentación de esquemas de infiltración para la detección y detención de personas vinculadas al tráfico ilegal de drogas, a partir de operaciones encubiertas. Una franca invitación a intervenir en la

vida privada de personas vinculadas, o no necesariamente, a la parte ilegal del mercado de las drogas. Así se frasea:

*...las Partes adoptarán las medidas necesarias... para que se pueda utilizar de forma adecuada... la técnica de entrega vigilada... con el fin de descubrir a las personas implicadas en delitos tipificados... y de entablar acciones legales contra ellas.*

Aún más llamativo resulta que esta licencia internacional para diseñar y ejecutar operaciones encubiertas, se haya incorporado al sistema normativo apenas 3 años después del escándalo causado por el asesinato en 1985 en México de un agente de la agencia anti-drogas de EEUU (DEA), Enrique “Kiki” Camarena, a manos del narcotraficante Rafael Caro Quintero. Lo es pues a partir de información publicada recientemente<sup>340</sup>, que incluye declaraciones de dos ex agentes de la Agencia Central de Investigaciones de EEUU (CIA) y uno de la DEA, que se tienen indicios que señalan a agentes encubiertos de la propia CIA como los autores intelectuales y materiales del asesinato de Camarena. Es decir, en un contexto de identidades falsas, infiltración de instituciones mexicanas como la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y operaciones secretas, unos agentes estadounidenses matan a otros. ¿Por qué? Pues aparentemente porque unos (Camarena) descubren a otros (Félix Ismael Rodríguez “El Gato”) en un entramado de complicidades con la organización criminal conocida como El Cartel de Guadalajara que incluye facilitar el comercio de drogas a cambio de dinero y armas para alimentar la contra guerrilla nicaraguense. Al margen de la veracidad de las declaraciones de unos y otros, lo interesante es constatar la existencia de operaciones de espionaje encubiertas, incluso antes de que se legalizaran en la Convención de

---

<sup>340</sup> El jueves 10 de octubre, la cadena televisiva norteamericana FOX News, contó la historia del asesinato de Camarena a manos de agentes de la CIA, a partir de testimonios de dos de sus ex agentes: Phil Jordan, ex director del Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC), y Tosh Plumlee, ex piloto; y de Héctor Berrellez, ex agente de la DEA. El semanario Proceso, en su número 1928, de fecha 13 de octubre de 2013, publica también dicha información.

1988, en aras, aparentemente, de erradicar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

La operación secreta que, a partir de infiltrar ilegalmente a México más de 2 mil armas de fuego para capturar a importantes cabezas del narcotráfico, bautizada como “Operación Rápido y Furioso”, es un ejemplo reciente de este tipo de actividades previstas en la legislación internacional en materia de drogas.

La lluvia de balas que recibió una camioneta estadounidense con placas diplomáticas en las inmediaciones de Tres Marías, en Morelos, y en la que se transportaban dos agentes retirados de la CIA y un miembro de las fuerzas armadas mexicanas, es otro caso reciente que nos confirma la existencia de este tipo de operaciones encubiertas que, desde 1988, tienen sustento legal internacional.

Así pues, el uso de todo el poder del Estado, incluso de las fuerzas armadas, aderezado con un discurso bélico-épico-redentor, y con licencia internacional para diseñar “operaciones encubiertas”, se convierte en campo fértil para que el derecho al debido proceso sea vulnerado.

Este es, sin duda, uno de los elementos contenido en las convenciones contra las drogas que mayor incomodidad genera al seno del Sistema de Naciones Unidas. En efecto, el talante violento, la personalidad punitiva de las convenciones, el llamado que desde ellas parece hacerse a la militarización como estrategia para erradicar los usos no médicos o científicos de las drogas ilegales, y su evidente conflicto con algunos derechos fundamentales, choca frontalmente con el espíritu pacifista que permea al resto del sistema de Naciones Unidas.

En efecto, el discurso contemporáneo en torno a la edificación de proyectos constitucionales basados en principios democráticos, como el respeto irrestricto a los derechos de las personas, no encuentra referentes alentadores en ordenamientos que llaman al uso de la violencia para orientar conductas.



Un último comentario para concluir con este capítulo. Si, como parece ser, las convenciones en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se contraponen, violentan o provocan la violación de derechos humanos fundamentales, entonces deben modificarse. En efecto, si la confrontación existe, no debe haber duda siquiera sobre la pertinencia de ajustar las normas en materia de control de drogas, a lo dispuesto en materia de derechos humanos. Como dice Rodolfo Vázquez<sup>341</sup>:

*Los derechos humanos son un límite infranqueable a cualquier negociación política, económica o social.*

---

<sup>341</sup> “Las Fronteras Morales del Derecho”, Vázquez, Rodolfo. Distribuciones Fontamara SA, 1ª Edición, 2009, México.

## d. Las Drogas Legales: Intereses inconfesables

Como ya hemos señalado en varias ocasiones, la industria farmacéutica ha jugado un papel importante, aunque discreto, en el diseño, edificación y operación de sistema normativo vigente en materia de sustancias psicotrópicas y estupefacientes en el mundo.

A manera de ejemplo, y sin pretender exhaustividad, revisaremos lo que sucede con algunas sustancias derivadas de la amapola, de la cannabis y de la coca, para ilustrar la manera en que el sistema presta un servicio a dicha industria. No necesariamente se trata de denunciar o descalificar el hecho, sino de distinguir de qué manera entran en juego ciertos intereses económicos, en perjuicio de la efectividad del instrumento jurídico. Lo que pretendemos es demostrar que los intereses de la industria, en tanto no explícitos, no revelados públicamente pero operantes tras bambalinas, dificultan el cumplimiento de los objetivos planteados por las convenciones analizadas.

Como documenta Molly Charles<sup>342</sup>, a partir de los atentados terroristas perpetrados en suelo norteamericano en el 2001, la presencia militar en Afganistán y las sugerencias de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC por sus siglas en inglés)<sup>343</sup>, entre otras cosas, han servido para impulsar la sustitución de la siembra de la amapola tradicional por una nueva variedad conocida como la amapola mutante. Esta nueva especie llega a producir tebaína y oripavina en cantidades equivalentes a casi el 50% del peso de cada planta, proporción muy superior a la registrada en la versión original.

---

<sup>342</sup> “La Reducción de la Demanda de Drogas de Naciones Unidas: Un éxito o una percepción sesgada”, En Drogas y Prohibición, Charles, Molly, Compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. Libros del Zorzal, 2010.

<sup>343</sup> “Afghan Opium Survey 2007”, Afghanistan: Ministry of Counter Narcotics. UNODC 2007. “Is Poverty driving the Afghan Opium boom?”, Discussion Paper, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2008.

Hasta aquí, parece que se trata de uno de los miles de casos en que la manipulación genética de la naturaleza eleva índices de productividad, pero no sólo se trata de eso, veamos que hay detrás y cómo se beneficia la industria farmacéutica:

- La nueva variedad de amapola (mutante) está patentada desde el 30 de mayo de 2000 por la empresa australiana Tasmania Alkaloids Pty. Ltd, propiedad de la empresa multinacional Johnson y Johnson desde 1982<sup>344</sup>.
- La tebaína y la oripavina no se extraen directamente de la amapola, sino que se producen a partir de la codeína, la primera, y de la morfina, la segunda. El método para extraer la tebaína y la oripavina de la amapola mutante, también está patentado<sup>345</sup>.
- En términos generales, en la industria farmacéutica se ha promovido la sustitución de la morfina hacia analgésicos basados en la tebaína (patentada), como es el caso de la oxicodona.
- Así también, para el tratamiento de adicciones como las provocadas por la heroína y la azúcar morena entre otras, la industria farmacéutica promueve el uso de drogas sustitutas (pero legales) basadas en la tebaína y la oripavina, como es el caso de la naxolona y la naltrexona, así como de la buprenorfina que deriva de estas últimas dos.
- El consumo de la buprenorfina se duplicó en 10 años, llegando en 2006 a las dos toneladas<sup>346</sup>. Según la Encuesta Nacional de Hogares de la India, la buprenorfina es la droga legal inyectada que más se abusa en aquel país. Así también sucede en Bangladesh, Bután y Paquistán según la INCB (informe 2005).

---

<sup>344</sup> Patente No. 6067749 USPTO

<sup>345</sup> Patente No 4.045.400 USPTO, 30 de agosto de 1977, a favor de los inventores Rapoport, Henry y Barbar, Randy (Berkeley CA), siendo el cesionario EEUU representado por el Departamento de Salud (Washington, DC).

<sup>346</sup> Oficina Internacional de Control de Narcóticos (INCB), Informe 2006.

- Durante muchos años la droga sustituta preferida en Europa fue la metadona, hasta que su patente venció en 1990 y la industria decidió impulsar otras sustancias, la buprenorfina por supuesto, aún y cuando hoy se puede adquirir la metadona a granel.
- El *Institute for Pharmacology and Toxicology Academy of Military Medical Sciences P.L.A. China*, (Beijing, CN) y *Zhejiang Xianju Pharmaceuticals Co. Ltd.*<sup>347</sup>, son dueños de una patente más que protege derivados de la oripavina para ciertos usos farmacéuticos.
- La tebaína es también materia prima para la producción de sustancias indispensables para la salud y los cuidados paliativos como se muestra en el siguiente cuadro:

Sustancia derivada de la Tebaína	Producto Comercial
Oxicodona	Eukodal o Eucodal, Dinarkon, Combunox , Oxycontin, Percocet, Roxicodona
Oximorfina, Nalbufina	Nubaína
Naxeltrona	Revia, Depade, Vivitrol
Naloxona	Narcan, Nalone, Narcanti
Buprenorfina	Temgesic, Buprenex, Subutex, Suboxone
Etorfina	Se utiliza en medicina veterinaria para inmovilizar animales grandes.

Fuente: "La Reducción de la Demanda de Drogas de Naciones Unidas: Un éxito o una percepción sesgada", En Drogas y Prohibición, Charles, Molly. Para consulta ver nota al pie de página número 201.

Así pues, reiterando que se trata sólo de ilustrar, pues un análisis exhaustivo ampliado a todas las sustancias contenidas en las listas de control de las convenciones sería materia de otro trabajo, es claro que la combinación de sustancias controladas,

---

<sup>347</sup> Patente No. 7.119.100 USPTO.

patentes y marcas, es muy útil para controlar el mercado de las medicinas en el mundo. Es el efecto combinado que produce el control de la propiedad intelectual, por un lado, y de la producción de la materia prima necesaria para explotar esos activos, por el otro, lo que ofrece a la industria farmacéutica un control oligopólico del mercado a nivel mundial.

La *American Cancer Society* (ACS), por ejemplo, cuando se refiere a los “medicamentos opioides contra el dolor”, dice:

*Estos medicamentos una vez se hicieron con el opio de las semillas de amapola, pero en la actualidad muchos de ellos son sintéticos, es decir, hechos por compañías farmacéuticas.*<sup>348</sup>

Acto seguido, en la misma página, la ACS relaciona los opioides sintéticos más comunes y sus marcas (en paréntesis):

- *Hidromorfona (Dilaudid).*
- *Levorfanol (Levo-Dromoran)*
- *Metadona (Dolophine, Methadose)*
- *Morfina (Apokyn, Avinza, Kadian, MS-Contin, entre otros)*
- *Oxicodona (OxyContin, OxyIR, Roxicodone)*
- *Oximorfona (Opana)*
- *Fentanilo (Duragesic, Actiq, Fentora, Abstral, Lazanda)*

En efecto, los opioides, productos sintéticos que generan los mismos efectos terapéuticos que los opiáceos que derivan del opio (amapola)<sup>349</sup> han ido, poco a poco, desplazando a la sustancia de origen natural (sujeta al control del sistema

---

<sup>348</sup> Disponible en web:

<http://www.cancer.org/espanol/servicios/tratamientosyefectossecundarios/efectossecundariosfisicos/fragmentado/control-del-dolor-una-guia-para-las-personas-con-cancer-y-sus-seres-queridos-opioid-pain-medicines>. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014.

<sup>349</sup> “Metadona, Heroína y otros Opioides”, Seidenberg, A. y Honegger, U. Ediciones de Díaz Santos, Granada, España, 2000.

prohibicionista internacional), en beneficio de los dueños de las fórmulas, patentes y marcas de los productos sintéticos, en perjuicio de cientos de millones de personas que no tienen acceso a ellos.

Esta situación, en la medida en que inhibe la producción y tratamiento de sustancias naturales para la atención de enfermedades que no se lleve a cabo a través de los canales legítimos, se convierte en un obstáculo al cumplimiento del primer objetivo de las convenciones: que las sustancias psicotrópicas y estupefacientes lleguen con oportunidad y cantidad a todo el planeta, para fines médicos y científicos.

Además, la promoción de sustancias sustitutas para la atención de adicciones, muy fácilmente salen de control y se convierten justamente en lo que se pretende erradicar: drogas que se utilizan recreativamente, pero legales. ¿Qué diferencia existe entre un adicto a la heroína y uno a la buprenorfina? Que uno atiende su consumo a través de canales legítimos, de farmacias, clínicas, hospitales y médicos, y otro vinculándose a redes de producción y comercio ilegales.

En el caso de la cannabis, podemos citar el caso del *Sativex*, nombre comercial de un preparado farmacéutico cuyas sustancias activas son el tetrahidrocannabinol (THC) y el cannabidiol, y que funciona para el tratamiento de los espasmos musculares que sufren las personas con esclerosis múltiple<sup>350</sup>. El laboratorio que es dueño de *Sativex* es *GW Pharmaceuticals*, que a su vez está asociado con otros laboratorios como: *Novartis*, *Otsuka*, *Almirall*, *Bayer*, *Ipsen* y *Neopharm*. El *Sativex* cuenta ya con licencia para venderse en 24 países (en México a través de *Almirall*). Como empresa, *GW Pharmaceuticals* fue fundada en 1998, está basada en el Reino Unido y su línea principal de negocio es justamente comerciar la cannabis. Así lo expresa en su sitio en internet:

---

<sup>350</sup> “Randomised Controlled Trial of Cannabis Based Medicine in Spasticity Caused by Multiple Sclerosis”, Collin, C.; Davies, P.; Mutiboko, I.K.; Ratcliffe, S. *European Journal of Neurology* 14, Sativex Spasticity in MS Study Group (2007).

*...el desarrollo de un portafolio de productos medicinales cannabinoídes sujetos a receta médica que satisfagan las necesidades de pacientes en una amplia gama de aplicaciones terapéuticas, que incluyen Sativex®, Oromucosal Spray y Epidiolex® para la epilepsia infantil.<sup>351</sup>*

En el caso de las anestésicos locales, utilizadas por odontólogos, oftalmólogos y médicos en general, es importante registrar que muchas están hechas a partir de alcaloides extraídos de la hoja de coca. Tal es el caso, por ejemplo, de la lidocaína, también conocida como xilocaína<sup>352</sup>, común en los tratamientos bucales, así como de la benzocaína<sup>353</sup>, comúnmente utilizada para aminorar las molestias causadas por endoscopias y exploraciones de esófago o laringe.

Así, dicho lo anterior, cualquier intento por modificar el paradigma vigente, en materia de control sobre sustancias psicotrópicas y estupefacientes, debe tomar en cuenta a la industria farmacéutica y sus intereses creados a lo largo de más de 100 años. Porque, suponiendo que se suavizaran algunos controles sobre la producción y comercialización de amapola, cannabis y hoja de coca para fines recreativos, aún tendríamos que lidiar con cientos, tal vez miles de patentes con registro legal que seguirían obstaculizando el uso y aprovechamiento de éstas para atender la salud de cientos de millones de personas en el mundo. A la industria farmacéutica el prohibicionismo le sirve, reduce la competencia que pudiera significar el libre acceso a plantas como la amapola, la cannabis y la coca, así como a sustancias que derivan de ellas.

---

<sup>351</sup> “GW Pharmaceuticals”. Disponible en web: <http://www.gwpharm.com/about-us-overview.aspx>. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014.

<sup>352</sup> Disponible en web: [http://www.facmed.unam.mx/bmnd/gi\\_2k8/prods/PRODS/Lidoca%C3%ADna%20Iny.htm](http://www.facmed.unam.mx/bmnd/gi_2k8/prods/PRODS/Lidoca%C3%ADna%20Iny.htm). Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014.

<sup>353</sup> Disponible en web: <http://otcsafety.org/es/ingredients/benzocaine/>. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014.

## 5. Hacia un Cambio de Sistema Normativo

Una vez demostrado que existe un sistema normativo de alcances internacionales en materia de control de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, y que los objetivos explícitos de dicho sistema no se han cumplido, en el capítulo anterior subrayamos algunos elementos que, desde distintos ángulos, explican su falta de efectividad.

Ahora, teniendo presente el marco teórico que nos ofrece Coase<sup>354</sup>, revisaremos algunas iniciativas que han pretendido modificar el sistema a partir de la reinterpretación de algunos de sus componentes, y otras que con mayor audacia lo confrontan, todas con la intención de mejorar su efectividad, es decir, de mejorar la relación costo-beneficio que supone su instrumentación. También pondremos sobre la mesa otro tipo de iniciativas que, desde distintas latitudes, cuestionan la pertinencia de mantener el ordenamiento jurídico vigente y su pretensión globalizadora; propuestas que abogan por transitar hacia un sistema jurídico que, reconociendo las diversas maneras en que el fenómeno se expresa, permita a las Naciones atenderlo en función de sus circunstancias y siempre en búsqueda de minimizar sus externalidades negativas.

---

<sup>354</sup> En el capítulo 3, inciso d, ofrecimos el marco teórico que ofrece Coase para ponderar las externalidades que genera el sistema normativo objeto de estudio. "El Problema del Costo Social", Coase, Ronald H. The Journal of Law and Economics, oct 1960.





## **a. Tolerar el Consumo y la Posesión de Drogas Ilegales: ¿Rebeldía, eficacia o derechos humanos?**

Las Convenciones en materia de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas no comprometen a las partes a sancionar penalmente el consumo ni la posesión de drogas ilegales. El conflicto de una medida así con aquellas dispuestas para garantizar los derechos de todas las personas, en particular con la Carta Internacional de los Derechos del Hombre<sup>355</sup>, sería más que evidente.

Sin embargo, 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 posible. En efecto, la traducción de “todas las medidas necesarias”, fue la penalización de todas las conductas señaladas, incluyendo el uso y la posesión. No obsta decir que dicha lectura no necesariamente fue producto de un descuido, mucho menos una imposición, sino reflejo de un amplio consenso promovido por los organismos e instituciones encargadas de la aplicación e instrumentación a nivel global de las convenciones. ¿Cuál es el camino más corto para evitar ciertas conductas, desde una perspectiva de “autoridad”? Pues prohibiendo las conductas y estableciendo sanciones penales a quien las realice.

En el curso de las últimas dos o tres décadas, varios países<sup>356</sup> han dado marcha atrás en la pretensión de sancionar penalmente el consumo, y en mayor o menor medida, la

---

<sup>355</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en su 183ª sesión plenaria, el 10 de diciembre de 1948.

<sup>356</sup> Holanda, Bélgica, Suecia, Alemania, Reino Unido, República Checa, Suiza, Canadá, Australia, Portugal, España, Brasil, Chile, Paraguay, México, Uruguay, entre otros.

posesión de drogas ilegales, sin sustraerse del marco jurídico constituido por las convenciones. En efecto, aprovechando los espacios potestativos presentes en los textos jurídicos analizados, a los que ya nos referimos ampliamente en capítulos anteriores, muchos países han adoptado interpretaciones que justifican este cambio sin violentar obligación o responsabilidad alguna frente a la comunidad internacional. Se trata, sobre todo, de Estados democráticos y constitucionales comprometidos públicamente con el respeto a los derechos humanos. Tendencia que contrasta con aquella registrada en regímenes no democráticos como China, Cuba o los Estados Islámicos, en donde la sanción penal del consumo y de la posesión sigue firme. En América Latina, sólo Bolivia y Nicaragua mantienen penalizados el consumo y la posesión, además de Cuba.

¿Qué hay detrás de este viraje? ¿Se trata de un renovado compromiso con el derecho de todo individuo a hacer con su cuerpo y su vida lo que desee? ¿De una medida que permite enfrentar con mayor eficacia los efectos negativos del consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes? ¿O estamos frente a expresiones de rebeldía contra un sistema normativo global que ha sido utilizado por unos para maltratar la soberanía de otros?

Es difícil sostener que para tal o cual país en lo particular, alguna de estas tres hipótesis fue la dominante. Sin embargo, cuando se analizan casos particulares, es común encontrar una mezcla de todas ellas.

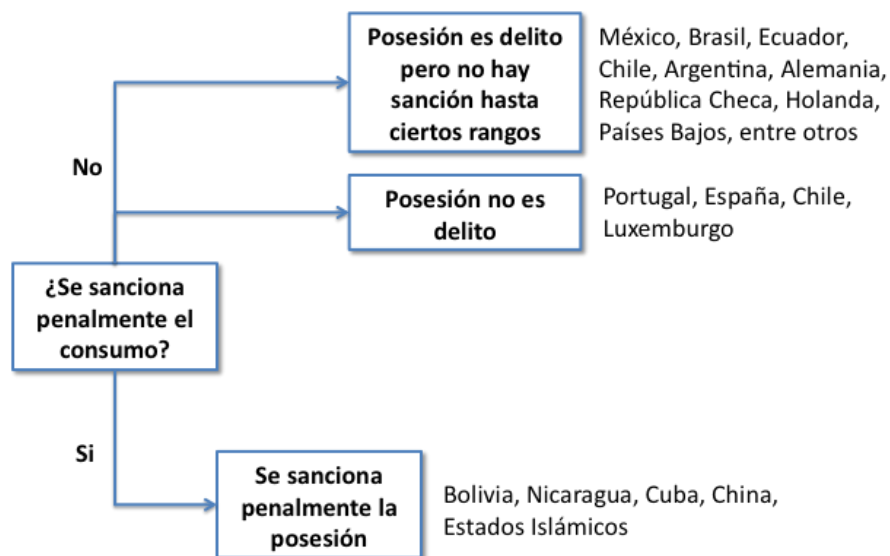
Antes de revisar los casos de Portugal y México, que sirven de ejemplo para ilustrar el tipo de ajustes o reinterpretaciones legales referidas, es conveniente precisar lo que, para efectos del presente trabajo, entendemos por sanciones penales y no penales (civiles o administrativas)<sup>357</sup>.

---

<sup>357</sup> Nomenclatura tomada del “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”, Escriche, Joaquín. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014. Disponible en web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

El término penalizar significa calificar o tipificar una conducta como delictiva en el Código Penal (o en su equivalente según el país). Penalizar significa sancionar penalmente (existen diversas fórmulas que van desde la privación de la libertad, o la pena de muerte en algunos países, hasta la privación de derechos, pasando por sanciones de tipo pecuniario). Es importante registrar que se puede no sancionar penalmente una conducta, pero ésta seguir siendo delito. Tal es el caso, por ejemplo, de los delitos culposos o imprudenciales.

Dicho lo anterior, es importante también subrayar que, tratándose de conductas dependientes y relacionadas una con otra (para consumir es necesario poseer), la tipificación de una incide necesariamente en la otra. Así, como se ilustra en el siguiente gráfico, en el caso de los países que sancionan penalmente el consumo, la posesión necesariamente corre la misma suerte. En cambio, en el caso de los países que han decidido tolerar el consumo de sustancias prohibidas, es decir, no considerarlo delito, se observan dos caminos para lidiar con la posesión: el de quienes también eliminaron la conducta de sus códigos penales, es decir, que dejaron de clasificar la posesión como delito (Portugal, España, Chile, Luxemburgo); y, quienes optaron por no sancionar, es decir, por eliminar o disminuir penas o castigos manteniendo la conducta tipificada como delito (México, Brasil, Ecuador, Chile, Argentina, Alemania, República Checa, Holanda, Países Bajos, entre otros). En ambos casos, ya sea que la posesión esté considerada como delito o no, los países que optaron por tolerar el consumo han establecido parámetros respecto de las cantidades máximas, por tipo de droga, que una persona puede poseer en un momento determinado, relacionando éstos con cálculos respecto de un consumo personal “apropiado” o “promedio” (cálculos siempre discutibles).



¿Tiene sentido no considerar delito el consumo y sancionar penalmente la posesión? La contradicción es evidente. Por ello, no es difícil entender que para los promotores del modelo prohibicionista estricto, la ventana que abre la despenalización del consumo, eventualmente conduce a abrir una segunda ventana, la de despenalizar la posesión. Camino que para ellos es indeseable y está plagado de riesgos. En contraste, para quienes promueven el fin gradual del prohibicionismo, abrir estas primeras ventanas ha sido fundamental para oxigenar el debate y, a partir de las contradicciones que el nuevo arreglo jurídico genera, continuar pavimentando la ruta hacia una eventual legalización.

Pero para comprender mejor el alcance y significado de esta oleada de reinterpretaciones de las convenciones en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, específicamente en cuanto al consumo y posesión de sustancias declaradas ilegales, veamos el caso de Portugal que, el 1 de julio de 2001, optó por despenalizar el consumo y la posesión de todas las drogas, incluida la cocaína y la

heroína<sup>358</sup>. Se trata de un ajuste legal audaz, pues si bien no es el único país que ha suavizado su actitud frente al consumo y la posesión, la gran mayoría ha optado por la ruta prudente de mantener la penalización suavizando las sanciones.

En el viejo continente Portugal ha tomado un camino que otros empiezan a seguir: el consumo y posesión de drogas ilegales dejaron de ser delito. El asunto no es menor, el tema y su tratamiento abandonó los sórdidos y oscuros pasillos de la delincuencia, de lo delincencial. Ahora, y desde esa fecha, el consumo y la posesión de drogas ilegales puede derivar en sanciones exclusivamente de carácter administrativo, y en la mayoría de los casos de tipo educativo, sólo cuando se advierten patrones de abuso en el consumo y/o adicción se aplican sanciones de tipo sanitario. En el caso de la posesión, se fijaron cantidades máximas permitidas, considerando un estimado de consumo moderado suficiente para un período máximo de diez días. La posesión de cantidades superiores a las permitidas se considera narcotráfico y se mantiene como delito.

El espacio de tolerancia abierto en Portugal, sobre todo el traslado de las infracciones por consumo y/o posesión “moderada” de drogas ilegales, del mundo criminal al del derecho administrativo, ha facilitado la acción preventiva y correctiva del Estado portugués en materia de salud. Así, según un reporte publicado por *Glenn Greenwald* y el Instituto CATO<sup>359</sup>, no sólo las predicciones catastrofistas de quienes se opusieron a la medida no se han cumplido, como el incremento desmedido del consumo o la transformación de Lisboa en un paraíso turístico para los consumidores del mundo entero, sino que los indicadores muestran que Portugal se mantiene dentro del grupo de países europeos con menores índices de prevalencia en todos sus grupos etéreos. Pero lo más interesante se encuentra en lo sucedido con patologías o externalidades

---

<sup>358</sup> “La ‘Descriminalización’ de las Drogas en Portugal: Una visión general actual”, Allen, Laurence; Trace, Mike; y Klein, Axel. Beckley Foundation, Programa sobre Política de Drogas. Disponible en web: <http://www.beckleyfoundation.org/pdf/UNAidsBriefing6.pdf>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

<sup>359</sup> “Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies”, Greenwald, Glenn. CATO Institute, Washington D.C., EEUU, 2009.

negativas asociadas al consumo de drogas ilegales, como el contagio del virus del SIDA, de la hepatitis B y C, o de la muerte provocada por el propio consumo. Así es, estos y otros efectos derivadas del abuso o consumo irresponsable de sustancias prohibidas, se han reducido significativamente a partir del 2001.

Un buen indicador del cambio sucedido en Portugal a partir del 2001 lo es el número de personas inscritas en programas de sustitución y desintoxicación, así como el crecimiento de espacios especializados en el tratamiento terapéutico de las adicciones, a lo largo y ancho del país. Para dimensionar el impacto de este cambio vale la pena reconocer que, tan sólo entre 1999 y 2003, con cifras equivalentes en materia de consumo, incluso con decrecientes en algunos tipos de droga, el número de personas tratadas por problemas en el consumo de drogas ilegales creció en un 147%, pasando de 6,040 a 14,877<sup>360</sup>. En otras palabras, el dejar de tratar a los consumidores de drogas como criminales, cambió de manera inmediata su comportamiento y actitud.

Sin embargo, es importante reconocer que existen miradas críticas respecto de los resultados del modelo portugués. El Dr. Manuel Pinto Coehlo, Presidente de la Asociación por un Portugal Libre de Drogas (APLD por sus siglas en inglés), en respuesta a lo dicho por *Greenwald*, publicó un reporte que muestra una realidad distinta<sup>361</sup>.

Caitlin Elizabeth Hughes y Alex Stevens, profesores e investigadores de las universidades de *New South Wales*, en Australia, y de *Kent*, en el Reino Unido, respectivamente, publicaron en enero de 2012 un artículo en el que analizan los

---

<sup>360</sup> “Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies”, Greenwald, Glenn. CATO Institute, Washington D.C., EEUU, 2009.

<sup>361</sup> “The ‘Resounding Success’ of Portuguese Drug Policy: The power of an attractive fallacy”, Pinto Cohelo, Manuel. Association for a Drug Free Portugal, Lisboa, 2010.

razonamientos y fuentes de información tanto de *Greenwald* como de Pinto<sup>362</sup>. Concluyen reconociendo verdades de ambos lados y señalando también el uso conveniente de ciertas fuentes estadísticas para apuntalar argumentos. En otras palabras, en un debate tan intenso y contaminado por prejuicios, es fácil leer lo que uno quiere leer. Por ello resulta oportuna la intromisión de Hughes y Stevens para recordarnos que no existen soluciones fáciles o infalibles al problema de las drogas, pero que a base de prueba y error se pueden alcanzar mejores soluciones a las vigentes.

México se ubica en el grupo amplio de países que, con menor audacia que Portugal, han suavizado las sanciones penales aplicables al consumo y posesión de drogas ilegales, en el marco de límites máximos establecidos por sustancia, y que bien vale la pena destacar pues se trata de un cambio en la interpretación del paradigma prohibicionista que ha logrado permear hacia distintas las latitudes en el planeta.

De manera sorpresiva para muchos e inadvertida para los más, el 30 de diciembre de 2003, el Presidente Vicente Fox Quezada envió al Congreso mexicano una iniciativa de reformas a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales, para precisar cantidades máximas de sustancias prohibidas que una persona puede poseer sin que sea sujeto de sanción penal alguna. La iniciativa contenía otros aspectos, como el otorgamiento de facultades y atribuciones a autoridades locales para combatir el narcomenudeo y disposiciones en materia de salud para fortalecer la acción preventiva y correctiva frente a los consumidores.

Hasta entonces, el Código Penal Federal establecía:

*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*

---

<sup>362</sup> “A Resounding Success or a Disastrous Failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalization of illicit drugs”, Hughes, Caitlin E. And Stevens, Alex. Harm Reduction Digest, Drug and Alcohol Review, Australasian Professional Society on Alcohol and other Drugs, January 2012.



*en el artículo 193... No se procederá en contra de quien, no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal.*

*Artículo 199.- Al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna...*

En efecto, en México, hacia finales del 2003, el consumo no era considerado delito, pero la posesión sí, así que la iniciativa específicamente atendía ese espacio grisáceo y opaco que no permitía distinguir al consumidor del traficante menudista. El problema era similar al enfrentado por otros países y la solución propuesta también, de manera que el 25 de abril del 2006, dos años y cuatro meses después, concluyó el proceso legislativo con una votación prácticamente unánime en la Cámara de Diputados: 349 votos a favor, cero en contra y 6 abstenciones<sup>363</sup>.

¿Qué llamadas o mensajes habrá recibido el promotor de esa reforma, el Presidente Vicente Fox Quezada, que el 3 de mayo del mismo 2006, ocho días después de haber sido aprobada por el Congreso mexicano, vetó la reforma legal, dejando firme la constitucional?

Imposible no destacar el paralelismo con lo sucedido con el Reglamento Federal de Toxicomanías en 1940 que, luego de cuatro meses y medio de vida, fue derogado por quien lo había promulgado, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río, como única salida al embargo de fármacos impuesto en represalia por EEUU.

Otros ejemplos de la manera en que nuestro poderoso vecino del norte presiona el cumplimiento del modelo internacional de control de drogas han salido a la luz

---

<sup>363</sup> “Rectificación de Fox, por presión de EU: Diputados”, Alejandro Suverza y Jorge Herrera. El Universal, viernes 5 de mayo de 2006.

pública. En 1942, cuando Chile comenzó a producir opio, sufrió los estragos de un embargo a las importaciones de drogas legales provenientes de EEUU, medida a la que se sumó Alemania. También en esos años, la subsidiaria argentina del gigante farmacéutico *Hoffman-Roche*, por presiones de EEUU al gobierno de aquel país, se vio obligada a dejar de vender medicamentos a los países del Eje o a sus intermediarios. En fechas más recientes, en mayo de 1994, el Departamento de Estado de los EEUU pidió al Banco Mundial retirar invitaciones a participar en un seminario para discutir las políticas de drogas al profesor Ethan Nadelmann, de la Universidad de *Princeton*, y a Gustavo De Greiff, ex Fiscal General colombiano. Cuando el Banco se negó a proceder como se le solicitaba, el gobierno norteamericano amago con negar la entrada al país a Gustavo De Greiff. El seminario se canceló 48 horas antes de su inicio. Entre 2004 y 2006, EEUU presionó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) y a la Unión Europea, para que rechazaran públicamente los programas de reducción de daño promovidos por algunos países, específicamente aquellos dirigidos al intercambio de agujas y jeringas, amenazando con suspender sus contribuciones económicas a esa organización<sup>364</sup>.

El entonces portavoz del mandatario mexicano, el Dr. Rubén Aguilar Valenzuela, reconoció que en efecto el gobierno norteamericano había expuesto comentarios de rechazo y crítica a la reforma, pero que también influyeron en la decisión voces que en México se manifestaron de la misma manera.

*Le damos la bienvenida al anuncio. Entiendo que el Presidente Fox sometió algunas enmiendas a la legislación para que no haya duda que la posesión y el consumo de drogas continúe siendo un crimen*, dijo el vocero del Departamento de Estado de los EEUU, Sean McCormack, unos días después del veto presidencial, y agregó que su

---

<sup>364</sup> “La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del Gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país”, Thoumi, Francisco. *Colombia Internacional*, revista no. 79, septiembre-diciembre 2013.

gobierno había dado a conocer al mexicano: *nuestra posición en la materia, antes de este anuncio*<sup>365</sup>.

Sería interesante conocer los términos en que los EEUU pidieron el veto a dichas reformas.

Año y medio después de aquel “auto veto presidencial”, el 27 de noviembre de 2007, la diputada del partido Alternativa Socialdemócrata, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, presentó la primera de una serie de 3 iniciativas<sup>366</sup> tendientes a modificar el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, cuyos objetivos centrales se pueden resumir en cuatro:

- Establecer con claridad la distinción entre consumidores y traficantes a partir de la definición de cantidades máximas de cannabis que una persona puede poseer<sup>367</sup> (en línea con lo propuesto por el Presidente Fox pero acotando la iniciativa a la cannabis).
- Diferenciar a la cannabis de otras drogas ilícitas a partir de criterios científicos y desprovistos de prejuicios morales.
- Sustituir penas privativas de la libertad por educativas para el caso de los consumidores, y de tratamiento sanitario para quienes sufrieran cuadros o patologías de adicción o dependencia.
- Regular el uso industrial y medicinal de la cannabis.

Aunque nunca llegaron a dictaminarse y solamente hacen referencia a la cannabis, se trata del primer paquete de iniciativas en México, desde hace varias décadas, que propone cambios legales importantes al tiempo que *...considera y observa las*

---

<sup>365</sup> “Rectificación de Fox, por presión de EU: Diputados”, Suaverzay, Alejandro y Herrera, Jorge. El Universal, 5 de mayo de 2006. Disponible en web: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/138053.html>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

<sup>366</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, Primer Período, 27 de noviembre de 2007. La segunda iniciativa se presentó el 30 de abril de 2008, y la tercera el 4 de septiembre del mismo año.

<sup>367</sup> Máximo 3 gramos de marihuana y 2 gramos de resina de cannabis.

*obligaciones adquiridas por México en los distintos tratados internacionales firmados y ratificados por nuestras autoridades*<sup>368</sup>. En otras palabras, sin proponer la no criminalización de la posesión de cannabis, y dentro del marco normativo constituido por las convenciones, se propone con argumentos serios y documentados una despenalización orientada a distinguir al consumidor del traficante, a ofrecer al primero alternativas frente a posibles cuadros de dependencia y a reconocer, valorar y regular usos industriales y medicinales en beneficio de la población en general.

Unos meses después, el 28 de abril de 2008, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó al Congreso mexicano una iniciativa para, entre otras cosas, despenalizar la posesión de drogas ilegales para consumo personal, a partir de establecer cantidades máximas por tipo de droga. La iniciativa retoma la propuesta hecha y vetada por su antecesor, el Presidente Fox, pero la complementa con reformas a la Ley General de Salud que fortalecen las atribuciones del Estado, en particular del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Salud, en materia de prevención y tratamiento de la farmacodependencia.

El proceso legislativo tomó un año y el 30 de abril del 2009 las reformas fueron aprobadas en el Senado de la República. El decreto mediante el cual entraron en vigor fue suscrito por el Presidente Calderón el 10 de agosto y publicado el día 20 del mismo mes y año<sup>369</sup>.

A partir de entonces, se puede decir que en México, como ya sucede en muchos otros países, la posesión de ciertas drogas ilegales es delito pero no está penalizado, siempre y cuando en cantidad no rebasen lo dispuesto por la “Tabla de Orientación” contenida en el artículo 479 del Código Penal Federal, misma que transcribimos:

---

<sup>368</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, Primer Período, 27 de noviembre de 2007.

<sup>369</sup> Diario Oficial de la Federación, 20/08/2009

Narcótico	Dosis Máxima de consumo personal e inmediato	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxianfetamina	<b>Polvo, granulado o cristal</b>	<b>Tabletas o cápsulas</b>
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: Artículo 479 del Código Penal Federal.

¿Qué hizo posible que durante la administración del Presidente Calderón se pudiera despenalizar la posesión de ciertas cantidades de ciertas drogas, siendo que unos cuantos años antes su antecesor había fracasado en el intento?

Una posible respuesta está en el contexto en el que se dieron las cosas. Mientras que la iniciativa del Presidente Fox pareció anticlimática e innecesaria pues el tema no ocupaba espacio relevante alguno en la agenda nacional, la declaración de guerra en contra de las drogas que marcó el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se convirtió en el tema dominante de la agenda del gobierno que

encabezó<sup>370</sup>. La necesidad de recuperar control sobre los aparatos e instituciones dedicadas a la seguridad y justicia, tanto a nivel federal como estatal y municipal, es otra posible respuesta.<sup>371</sup>

Además, a partir del 2007, de manera coincidente con aquella declaración de guerra, en el país se desató una espiral de violencia sin precedentes, asociada al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. La preeminencia del tema en todos los ámbitos del debate público generó las condiciones apropiadas para que, desde diversos ángulos, se hicieran propuestas. En efecto, la violencia desatada atrajo las miradas del mundo entero. México enfrentaba un fenómeno que sorprendía por su tamaño y poderío: el del crimen organizado y su control sobre el mercado ilegal de drogas. Por ello, no parece descabellado que en la búsqueda de alternativas, la despenalización acotada de la posesión de ciertas drogas, acompañada de compromisos con la prevención y tratamiento de las adicciones, se retomara con éxito.

Para reforzar el argumento en torno al contexto que hizo posible que México diera el paso, vale la pena revisar algunos otros hechos:

- Durante el período que comprende la primer iniciativa presentada por la diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, noviembre de 2007, y la publicación del decreto mediante el cual se despenaliza la posesión de ciertas cantidades de algunas drogas ilegales, abril de 2009, se registró un activismo legislativo sobre la materia sin precedentes. Además de las iniciativas ya referidas, el 12 de febrero de 2008, el autor y Enrique Pérez Correa, como diputados de Alternativa Socialdemócrata a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentamos una iniciativa en materia de prevención y atención a las

---

<sup>370</sup> “Los Retos que Enfrentamos: Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)”, Calderón Hinojosa, Felipe. Penguin Random House, Grupo Editorial SA de CV, 1ª edición, Agosto 2014.

<sup>371</sup> “Historia del Narcotráfico en México: Apuntes para entender el crimen organizado y la violencia”, Valdés Castellanos, Guillermo. Santillana Ediciones Generales SA de CV, México, 2013.

adicciones. El 14 de octubre del mismo año, el diputado Víctor Hugo Círigo Vázquez, del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa en la misma Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para suprimir la cannabis del listado de sustancias prohibidas contenido en el artículo 237 de la Ley General de Salud. Unos días después, el 6 de noviembre del mismo año, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República se publicó iniciativa presentada por el senador René Arce Islas, también del Partido de la Revolución Democrática, para legalizar todas las actividades relacionadas con la cannabis. Por sus alcances y visión, en el siguiente apartado analizaremos con mayor detalle esta última iniciativa a la luz de otras que recientemente han sacudido el sistema normativo internacional en materia de drogas; me refiero particularmente a los casos de Uruguay y de los estados de Colorado y Washington en la Unión Americana.

- La cobertura mediática que acompañó la guerra contra las drogas, en sus diversos momentos y con los matices que el propio gobierno federal le fue dando, motivaron un debate público que fue abandonando lugares comunes y aceptando la necesidad de revisar el modelo prohibicionista estricto. No han sido pocos los líderes de opinión que han acompañado y promovido el debate y la búsqueda de alternativas.
- Sin precedente en el mundo, un partido político en México, el Socialdemócrata, por un lado, suscribió convenio con la Secretaría de Gobernación para aplicar un protocolo a sus candidatos que evitara la infiltración del crimen organizado en sus campañas<sup>372</sup>, y por otro, hizo de la propuesta de legalizar las drogas el eje de su discurso proselitista para la renovación de la Cámara de Diputados en el 2009.

---

<sup>372</sup> “Suscriben SEGOB y PSD Convenio para Blindaje Electoral”, WRadio. Disponible en web: <http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/suscriben-segob-y-psd-convenio-para-blindaje-electoral/20090304/nota/772652.aspx>. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014.

Así pues, los casos de Portugal y México nos sirven para ilustrar el primer tipo de cambios al paradigma prohibicionista que se han registrado en las últimas dos décadas. Cambios que, sin romper con las convenciones, reinterpretan sus alcances para hacer más eficaz la protección a la salud de las personas que consumen drogas ilegales y para refrendar un compromiso con los derechos humanos.

No es descabellado pensar que, en el corto y mediano plazos, países como México, que mantienen la posesión de ciertas cantidades de drogas como delito, decidan seguir el ejemplo de Portugal. Los resultados indican que, sin mayores modificaciones a las cifras de consumo, se logran abatir externalidades socialmente muy costosas.





## b. Cannabis Sativa: El eslabón más débil del sistema

La cannabis sativa, comúnmente conocida como marihuana, es la droga ilegal más consumida en el mundo<sup>373</sup>, como se muestra en la siguiente tabla:

Tipo de Droga	Prevalencia en edades 15-64	
	Millones de personas	% de la población total
Opiáceos	16.5	0.4
Anfetaminas	33.8	0.7
Extasy	19.4	0.4
Cocaína	17.0	0.4
<b>Cannabis</b>	<b>180.6</b>	<b>3.9</b>

Fuente: World Drug Report 2013. Para consulta ver nota al pie de página número 219.

Es también de las más inocuas, incluso si se compara con drogas legales como el alcohol y la nicotina<sup>374</sup>.

Por ello, no es de extrañar que su legalización se ubique al centro del debate; que existan tantas organizaciones y activistas promoviendo su legalización; que los esfuerzos por encontrar mejores esquemas regulatorios en la materia se concentren en esta planta y sus derivados.

De particular relevancia por sus implicaciones resulta lo sucedido en Uruguay a finales del 2013. Luego de votaciones cerradas en las cámaras de diputados y

---

<sup>373</sup> World Drug Report 2013, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna, May 2014.

<sup>374</sup> Ver nota a pie de página número 65.

senadores<sup>375</sup>, el 24 de diciembre de ese año se publicó el decreto de la Ley No. 19,172 que establece en su Título I, sus fines:

*Artículo 1.- Declárense de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas.*

*Artículo 2.- ...el Estado asumirá el control y 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 correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal...*

Así, la República Oriental del Uruguay se convierte en el primer país del planeta que no sólo descriminaliza o despenaliza el consumo o la posesión, sino que da el paso de legalizar toda la cadena que conforma el mercado de la cannabis. En efecto, en 44 artículos se establecen condiciones para la plantación o cultivo de la planta, para su tratamiento, industrialización y comercialización, así como para su consumo en sus diversos fines.

Por su relevancia, bien vale la pena revisar algunos de sus contenidos:

- El Título II, en sus Artículos 3 y 4, establece principios generales como: *Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y la*

---

<sup>375</sup> El 31 de julio de 2013 la votación en la Cámara de Diputados fue de 50 a favor y 46 en contra; el 10 de diciembre de 2013 en el Senado fue de 16 a favor, 13 en contra.

*presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico...*

- El Título II, capítulo I, Artículos 5-8, es donde se norma la plantación, cultivo, cosecha y expendio de la cannabis, para fines industriales, medicinales y psicoactivos. Se define al Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) como la instancia responsable de autorizar y controlar la plantación o cultivo de la cannabis, así como su cosecha, industrialización y expendio. Para el caso de usos no psicoactivos, además debe intervenir el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Para efectos del cultivo y cosecha domésticos destinados al consumo personal o compartido en el hogar, se fija un máximo de 6 plantas y una recolección de la plantación máxima de 480 gramos anuales. También se norma la plantación, cultivo y cosecha de cannabis realizado por “clubes de membresía” que deberán ser controlados por el IRCCA y *autorizados por el Poder Ejecutivo... en la forma y condiciones que establecerá la reglamentación que se dicte al respecto*. Estos clubes *deberán tener un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios y podrán plantar hasta noventa y nueve plantas de cannabis...* Así mismo, se faculta al IRCCA para otorgar licencias de expendio de cannabis a las farmacias, tanto para uso medicinal vía receta médica, como para uso “no medicinal” a través de un mecanismo de registro que habrá de reglamentar el Poder Ejecutivo y que, salvaguardando la identidad de los consumidores, deberá garantizar que una persona no pueda adquirir más de 40 gramos al mes.
- El Capítulo II del mismo Título II, Artículos 9-16, establece obligaciones a cargo del Sistema Nacional Integrado de Salud en materia de *políticas y dispositivos pertinentes para la promoción de la salud, la prevención del uso problemático de cannabis...* Por ejemplo, establece que *en las ciudades con población superior a diez mil habitantes se instalarán dispositivos de información, asesoramiento, diagnóstico, derivación, atención, rehabilitación y tratamiento e inserción de usuarios problemáticos de drogas, cuya gestión, administración y funcionamiento*

*estará a cargo de la Junta Nacional de Drogas...* También se establecen obligaciones para el Sistema Nacional de Educación Pública en materia de políticas educativas para la promoción de la salud, la prevención del uso problemático de cannabis..., determinándose su *inclusión curricular en educación primaria, en educación secundaria y en educación técnico-profesional, con el fin de prevenir sobre el daño que produce el consumo de drogas, incluido el cannabis*, a través de la incorporación a los planes de estudio de la disciplina *Prevención del Uso Problemático de Drogas*. Así mismo, se prohíbe toda forma de publicidad de los productos de la cannabis, al tiempo que se obliga a la Junta Nacional de Drogas a realizar *campañas educativas, publicitarias y de difusión y concientización respecto a los riesgos, efectos y potenciales daños del uso de drogas*. Los Artículos 14 y 15 establecen prohibiciones expresas a menores de 18 años de edad para el consumo recreativo de la cannabis, así como para la conducción de vehículos bajo la influencia de dicha sustancia.

- El Título IV, Artículos 17 a 41, están dedicados a la creación, definición de cometidos y atribuciones, administración, gestión y funcionamiento del Instituto de Regulación y Control de la Cannabis (IRCCA), y a la definición de infracciones y sanciones. Resulta interesante que además de una Junta Directiva y de una Dirección Ejecutiva, el IRCCA cuenta con un Consejo Nacional Honorario, en el que, además de Ministerios, participan representantes de clubes de membresía, de asociaciones de auto cultivadores y de licenciarios.
- Finalmente, el Título V dedica un Artículo, el 42, a *la evaluación y monitoreo del cumplimiento* de la ley. Se crea en el Ministerio de Salud Pública una *Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo*, con carácter independiente y conformada por personal técnico y especializado, que habrá de emitir informes anuales sobre el grado de cumplimiento de la ley y el funcionamiento de las instituciones creadas.

Como se ha podido apreciar, la iniciativa presentada por el Presidente José Mujica, ya convertida en ley, supone para el caso de la cannabis el abandono del paradigma prohibicionista y una apuesta por un nuevo modelo regulatorio que reconoce a todos los actores del mercado. Sólo el tiempo nos permitirá medir su eficacia, pero es innegable que las reglas del juego cambiaron significativamente en aquel pequeño país.

¿Cuál ha sido la reacción de los guardianes de las Convenciones en materia de drogas ilegales? Hasta ahora no se ha registrado acción formal alguna, más allá de declaraciones descalificando la legislación y pronosticando un agravamiento del problema de consumo y tráfico en Uruguay. Para la embajadora de EEUU en aquel país, Julissa Reynoso, un posible efecto será la infiltración de bandas internacionales de narcotráfico en el mercado legal de la cannabis<sup>376</sup>.

Lo que es un hecho, es que la Ley No. 19,172 se separa de lo dispuesto por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Artículo 4, fracción c): *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*. Por virtud de esta Ley, en Uruguay los fines distintos a los médicos y científicos existen y están regulados.

Paradójicamente, lo acontecido Uruguay es parecido a lo que sucedió en los estados de Colorado y Washington en EEUU. Así es, en las elecciones federales de noviembre de 2012, mientras los reflectores se concentraban en la reelección de Barak Obama, los habitantes del estado de Washington aprobaban un referendo, y los de Colorado una enmienda a su constitución, que abrieron la puerta al uso recreativo de la cannabis en esos territorios. Se trata de modificaciones legales que, al igual que en Uruguay, cuestionan el modelo prohibicionista que deriva de las convenciones internacionales y

---

<sup>376</sup> “Tras la Legalización de la Marihuana, EEUU Advirtió a Uruguay sobre Infiltraciones del Narco”, Infobae, Política, 19 de diciembre de 2013. Disponible en web: <http://www.infobae.com/2013/12/19/1531931-tras-la-legalizacion-la-marihuana-eeuu-advirtio-uruguay-infiltraciones-narco>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

confrontan la posición del Gobierno Federal de los EEUU. En el país que con mayor ahínco promueve a nivel global el respeto al sistema prohibicionista en materia de drogas ilegales, la cannabis es producida y comercializada para fines medicinales en el Distrito de Columbia y 35 estados más, y en Colorado y Washington, el mercado del uso recreativo se ha legalizado<sup>377</sup>.

Para ilustrar el nivel del conflicto (absurdo) vigente, basta referir la visita que Ángel Villarino, del periódico Reforma, hizo al Takoma Wellness Center, uno de los tres establecimientos autorizados para vender marihuana con fines medicinales, nada más y nada menos, que en Washington D.C., sede de los poderes federales en EEUU<sup>378</sup>. Narra Villarino que, habiendo pagado una licencia de diez mil dólares, sujeto a estrictas medidas de control y supervisión que incluyen la video grabación de todas sus operaciones las 24 horas del día, este establecimiento está autorizado para tratar con cannabis cuatro males clínicos: sida, glaucoma, cáncer o espasmos musculares causados por la esclerosis múltiple. Con sólo 130 pacientes registrados, la tienda se abastece de tres productores locales de cannabis, cada uno con capacidad autorizada para cultivar 95 plantas en invernadero. El precio al público de la cannabis más barata es de \$20 dólares el gramo, prácticamente el mismo precio al que se puede obtener la planta en el mercado clandestino. *Somos la prueba viviente de que la regulación de la marihuana está siendo asimilada por el Gobierno Federal*, dice a Villarino Jeffrey Kahn, rabino y socio del dispensario. Cuestionado por el enviado del periódico Reforma sobre la actitud de las autoridades federales, en particular de la DEA cuya sede está en la capital norteamericana, a sólo unas cuadras del Takoma Wellness Center, Kahn responde: *A pesar de que están tan cerca, a nosotros nunca, nunca nos han molestado...*

---

<sup>377</sup> “Repeal Prohibition, Again”, The Editorial Board. New York Times. Disponible en web: <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?module=Search&mabReward=relbias%3Ar%2C%7B%22%22%3A%22RI%3A18%22%7D&r=0>. Fecha de consulta: 29 de agosto de 2014.

<sup>378</sup> “Tolera Washington Venta de Cannabis: Prosperan dispensarios en capital de EU”, Periódico Reforma, Villarino, Angel. Lunes 6 de enero de 2014.

*honestamente no creo que vayan a hacerlo. Al revés, creo que el genio está ya fuera de la botella y que gradualmente se va aflojando la regulación.*

¿Cómo puede existir esta contradicción entre lo postulado por el gobierno federal y los estatales en aquel país? Ya lo señalábamos cuando describimos las complicaciones que vivieron los padres del prohibicionismo, a inicios del siglo XX, para prohibir la producción, comercialización y consumo de estupefacientes en suelo norteamericano, y cómo tuvieron que recurrir a regulaciones de tipo fiscal y aduanero. La Décima Enmienda a la constitución americana establece que las facultades que no sean otorgadas expresamente a la Federación, o prohibidas a los Estados, quedan reservadas a estos últimos, o al pueblo<sup>379</sup>. Así, enmiendas legales en algún Estado, como sucedió con Colorado y Washington para efectos recreativos, y con 35 Estados y el Distrito de Columbia para efectos medicinales, adoptadas en ejercicio pleno de sus soberanías, dejan al Gobierno Federal al margen. Por ello, los poderosos organismos responsables de combatir el mercado de las drogas ilegales en aquel país, en contra de su voluntad, han tenido que retraerse y observar, para el caso de la cannabis, la edificación y operación de un mercado legal y legítimo.

Más ahora que la Cámara de Representantes, en un hecho insólito y con una votación de 219 a favor y 189 en contra, acaba de aprobar una iniciativa que impide que el Departamento de Justicia de aquel país destine recursos federales para iniciar procesos judiciales en contra de personas y/o empresas que cultiven, procesen, comercien o consuman cannabis para fines terapéuticos o medicinales, en entidades federativas cuyas legislaciones lo permitan. Este hecho se constituye en un buen ejemplo de los nuevos vientos que soplan en EEUU, sobre todo si tomamos nota de

---

<sup>379</sup> “La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del Gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país”, Thoumi, Francisco. Colombia Internacional, revista no. 79, septiembre-diciembre 2013.



que no fue sino hasta la sexta ocasión que esta iniciativa fue sometida a votación, desde 2003, que fue aprobada.<sup>380</sup>

En línea con lo anterior, es también importante registrar que el 5 de febrero de 2013, el Congreso Norteamericano recibió iniciativa<sup>381</sup> para eliminar la marihuana de la lista de sustancias controladas del Gobierno Federal, otorgándole a los Estados la facultad de regularla a nivel local, tal como sucede con el alcohol. El 12 de abril del mismo año, el congresista Rohrabacher, con el apoyo de 26 diputados más, presentó iniciativa<sup>382</sup> de modificaciones al *Controlled Substances Act*, para dejar sin efectos sus disposiciones relativas a la marihuana en aquellos estados en que exista regulación específica. Tres meses después, el 10 de julio de 2013, se presentó otra iniciativa<sup>383</sup>, ahora para generar condiciones de legalidad a la banca y otras instituciones que le presten servicios financieros a quienes legítimamente, según lo dispongan leyes estatales, se dediquen a la producción, cultivo, tratamiento, transporte y comercialización de marihuana.

Como se puede apreciar, aún y cuando existen elementos para sostener que, en términos de la Décima Enmienda a la Constitución de los EEUU, los Estados tienen facultades para legislar como lo han estado haciendo, se están haciendo esfuerzos serios para dar cobertura a este proceso de legalización del mercado de la marihuana en aquel país, desde la legislación federal. Es importante registrar que la Organización No Gubernamental *Drug Policy Alliance* se encuentra detrás de estas iniciativas de reformas legales en EEUU.

---

<sup>380</sup> “Histórica Votación en la Cámara de Representantes de EEUU a Favor de Leyes de Marihuana Medicinal en Estados”, Disponible en web: <http://www.lamarihuana.com/historica-votacion-en-la-camara-de-representantes-de-eeuu-favor-de-leyes-de-marihuana-medicinal-en-estados/>. Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014.

<sup>381</sup> H.R. 499, 113th Congress, 1st Session. Febrero 5, 2013, presentada por Mr. Polis y 16 congresistas más.

<sup>382</sup> H.R. 1523, 113th Congress, 1st Session, Abril 12, 2013, presentada por Mr. Rohrabacher y 25 congresistas más.

<sup>383</sup> H.R. 2652, 113th Congress, 1st Session, Julio 10, 2013, presentada por Mr Perlmutter y 29 congresistas más.

Así pues, lo sucedido primero en Colorado y Washington, y unos meses después en Uruguay, no sólo deja atrás modelos de tolerancia hacia el consumo de la cannabis como el vigente en Ámsterdam desde los años 70's, sino que se constituyen en nuevos paradigmas, en nuevos modelos regulatorios respecto de una droga aún incluida en las listas de las sustancias prohibidas que controla la Organización Mundial de la Salud. Absurdamente mantenida en esas listas si a sus efectos nocivos nos atenemos, desde la perspectiva científica y en comparación con otras sustancias legales como el tabaco y el alcohol.

Nótese que en los próximos meses, en los estados de Alaska, Oregon y en el Distrito de Columbia, se celebrarán procesos de consulta directa para que los habitantes decidan respecto de seguir los modelos de Colorado y Washington, o mantener el sistema prohibicionista.

En atención a todo lo anterior, vale la pena revisar la propuesta para la adopción de una convención internacional para el control de la cannabis, hecha por la Comisión para la Cannabis de la fundación británica *Beckley*<sup>384</sup>. Teniendo como marco referencial la Convención Marco para el Control del Tabaco, adoptada en 2003 y que entró en vigor en 2005, al seno de la Organización de las Naciones Unidas, se propone crear una convención específicamente para la cannabis. El proyecto publicado el 23 de enero de 2009 sugiere que sea la propia Organización Mundial de la Salud quien convoque a su discusión, partiendo de la evidencia científica que coloca a la cannabis por debajo de la mayoría de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas en cuanto a su potencial de hacer daño a quienes la consumen, reconociendo que es la droga ilegal que más se consume en el mundo y porque fue la propia OMS quien convocó a la suscripción de convención en materia de tabaco.

El proyecto, en su Artículo 3, establece que la convención no aplica a usos industriales u hortícolas de la planta y define el objetivo central de la convención:

---

<sup>384</sup> Disponible en web: <http://www.beckleyfoundation.org> . Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

*Proveer un marco para la implementación de medidas de control del mercado de la cannabis, ya sea para Estados que sólo permiten el uso médico o científico de la planta y sus derivados, o para aquellos que legalicen usos distintos, que permita minimizar los costos sociales y sanitarios que derivan de su uso.*

El Artículo 5 establece obligaciones para las Partes, de las que resaltan dos: deberán desarrollar, implementar, actualizar periódicamente y revisar estrategias, planes y programas nacionales y multisectoriales de control de la cannabis; y, deberán evitar que intereses económicos o comerciales participen en el diseño e implementación de políticas de salud pública relacionadas con el control la cannabis.

Los Artículos 6 y 7 establecen medidas tendientes a reducir la demanda de la cannabis. Es interesante apreciar el énfasis que se hace en la adopción de medidas fiscales y de control de precios como mecanismo para controlar el consumo en segmentos específicos de la población, especialmente en el de los jóvenes.

El Artículo 8 se destina a la regulación de la producción y venta de la cannabis. Las similitudes con el modelo uruguayo son evidentes. Se propone: la creación de una agencia gubernamental encargada del control del mercado; el establecimiento de cantidades máximas de producción y consumo por persona; un mecanismo de licencias para controlar las superficies destinadas al cultivo, y los establecimientos autorizados para la venta; la obligación de que toda la producción de cannabis sea adquirida por el Estado a través de la agencia responsable; y, la instrumentación de un sistema de registro y control de participantes del mercado, incluyendo consumidores.

Los Artículos 9-14 obligan a las Partes a tomar medidas: para evitar que menores de edad consuman cannabis; para restringir cualquier tipo de publicidad o propaganda que motive su consumo; para diseñar y promover campañas de difusión y programas de educación y sensibilización que alerten sobre los riesgos a la salud asociados al consumo de la cannabis; y, para desarrollar mecanismos que, basados en evidencia

científica y mejores prácticas internacionales, permitan detectar y detener oportunamente patrones conflictivos de consumo y ofrecer tratamiento médico apropiado.

El resto de la convención propuesta es similar a las convenciones en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1961, 1971 y 1988. Particularmente importante es que se mantienen los mecanismos de control del tráfico internacional de la planta y sus derivados, así como del combate a su trasiego ilegal. Asimismo, se establecen mecanismos y obligaciones de diálogo e intercambio de información con respecto a otras convenciones en la materia y entre las Partes, y se crea un Secretariado para su instrumentación y seguimiento.

Para cerrar este apartado y reconocer vientos que soplan en nuestro país, revisemos un par de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y una más en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se asemejan en sus objetivos y planteamientos a lo sucedido en Colorado, Washington y Uruguay, y también resultan congruentes con el planteamiento de una convención internacional para la cannabis.

Como habíamos señalado, en noviembre de 2008, el senador René Arce Islas presentó una iniciativa de reformas a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, para la legalización de la cannabis sativa<sup>385</sup>. El objetivo es similar al uruguayo, que el Estado mexicano controle el cultivo, producción, distribución, venta, consumo y uso de la marihuana y sus productos derivados. Asimismo, propone una atención integral a los consumidores de la cannabis, con énfasis en su salud, que incluye procedimientos de registro. Es destacable el sensible fortalecimiento que se propone a las facultades y obligaciones que se asignan al

---

<sup>385</sup> Publicada el 6 de noviembre de 2008 en la Gaceta Parlamentaria de Senado de la República. Disponible en web: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=18567>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

Estado en materia de prevención y tratamiento de patologías adictivas asociadas al consumo de drogas. Especialmente interesantes resultan los Artículos 198, fracción VII, y el 199, que proponen una regulación específica para el funcionamiento de establecimientos que comercialicen la cannabis. Asimismo, los Artículos 275, 275 Bis y 276 propuestos, que asignan a la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) la responsabilidad de gestionar el “Registro Nacional de Consumidores y Usuarios”, a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) las atribuciones para emitir la normatividad para la producción y comercialización de la cannabis, y en términos generales al Gobierno Federal las facultades para determinar las zonas o territorios aptos para el cultivo de la cannabis, así como la obligación de adquirir la totalidad de las cosechas.

En un sentido muy similar, en septiembre de 2012, los diputados Fernando Belaunzarán Méndez y Agustín Miguel Alonso Raya presentaron iniciativa para crear la “Ley General para el Control de la Cannabis, la Atención a las Adicciones y la Rehabilitación”, y para reformar y adicionar la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Derechos y la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios<sup>386</sup>. Destaca el sistema propuesto para el otorgamiento de licencias para producir, procesar, comerciar y auto producir la cannabis, así como el esquema de pago de derechos asociado a estas actividades. Se propone un Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) del 160% para presentaciones en cigarro, del 50% para presentaciones líquidas y del 40% para infusiones. Destacan también las propuestas relativas a la vigilancia sanitaria y a la participación ciudadana.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 13 de febrero de 2014, un grupo de diputados del Partido de la Revolución Democrática presentaron dos iniciativas de

---

<sup>386</sup> Publicada el 18 de septiembre de 2012 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Disponible en web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130918-IV.html#Iniciativa22>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

reformas legales. La primera de ellas, en el ámbito local, propone la regulación de espacios para el suministro (compra) de cannabis que garanticen seguridad a los consumidores, así como la instrumentación de un sistema tendiente a reducir riesgos y daños relacionados con el consumo de la cannabis, que incluye además de medidas sanitarias, disminuir la importancia que le otorga el sistema de procuración de justicia a la erradicación de su mercado. La segunda, destinada al Congreso de la Unión, propone modificar al alza los montos de drogas ilegales que una persona puede poseer sin que sea considerado traficante, la instrumentación de mayores y mejores controles sanitarios sobre los consumidores, así como la posibilidad de que esta sustancia sea prescrita legalmente para usos medicinales.

Como se ha podido apreciar, los cuestionamientos más serios al modelo prohibicionista que caracteriza a las convenciones en materia de sustancias psicotrópicas y estupefacientes han logrado materializarse en torno al eslabón más débil: la cannabis sativa. La posibilidad de que los modelos instrumentados en Colorado, Washington y Uruguay se propaguen a otras latitudes, como puede suceder en Alaska, Oregon o en el Distrito de Columbia en los próximos meses, no sólo radica en la falta de mecanismos formales para evitarlo, sino sobre todo, en la ausencia de argumentos científicos y éticos para siquiera intentarlo. Con qué discurso puede EEUU intentar presionar a Uruguay, o a cualquier otro país que decida legalizar la marihuana, como lo ha hecho en otros tiempos, cuando en su propio territorio el paradigma se desmorona, cuando la droga ilegal más consumida es menos dañina que el alcohol y el tabaco.

Muestra del impulso que parece haberse generado en torno a la búsqueda de nuevos esquemas regulatorios para la cannabis, resulta el apoyo expresado por el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, a una iniciativa legislativa para legalizar el uso medicinal y terapéutico de la planta, recientemente presentada en el Congreso de

aquel país. A unas cuantas semanas de haber sido reelecto, el Presidente Santos declaró en Bogotá:

*Es una medida práctica y compasiva para reducir el dolor y la ansiedad de pacientes con enfermedades terminales, pero también una manera de arrebatarse a los criminales el papel que juegan de intermediarios entre pacientes y la sustancia que les ofrece alivio a su sufrimiento<sup>387</sup>.*

Claro, siempre se podrá argumentar el peligro que supone abrir la puerta de la legalización de la cannabis a organizaciones criminales y, en ese sentido, se deben tomar y prever todas las medidas posibles para evitarlo, o para incorporar a partes de la cadena productiva y comercial al mercado formal, como por ejemplo a los agricultores o a los menudistas. Por ello resulta tan importante estar atentos al devenir de los modelos instrumentados en Colorado, Washington y Uruguay, que mucho podremos aprender si no se quiere experimentar sobre el vacío. Lo que parece a todas luces inconveniente, desde la perspectiva de un país como México, es ignorar estos casos, voltear la mirada, esquivar el tema como si no fuera importante.

---

<sup>387</sup> “President of Colombia Endorses Marihuana”, García, Cesar. Latin Voices, 15 de agosto de 2014. Disponible en web: [http://www.huffingtonpost.com/2014/08/15/colombia-medical-marijuana\\_n\\_5681841.html?utm\\_hp\\_ref=tw](http://www.huffingtonpost.com/2014/08/15/colombia-medical-marijuana_n_5681841.html?utm_hp_ref=tw). Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014.

### c. **Desregular para Regular Mejor: Homogeneidad vs pluralidad**

En junio de 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas<sup>388</sup> emitió un reporte<sup>389</sup> titulado “Guerra a las Drogas” que, reproducido en varios idiomas, revitalizó el debate a nivel global sobre la pertinencia de mantener el sistema prohibicionista vigente o modificarlo. Tomando como referencia el éxito regional que tuvo el documento “Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma”, elaborado unos meses antes por la Comisión Latinoamericana para las Drogas y la Democracia, integrada por los ex Presidentes César Gaviria de Colombia, Ernesto Zedillo de México y Fernando Henrique Cardoso de Brasil y 14 personas más<sup>390</sup>, el reporte de la Comisión Global ofrece once recomendaciones para iniciar la transformación del sistema normativo prohibicionista.

La tercer recomendación se refiere a promover la experimentación, por parte de gobiernos nacionales o locales, de modelos regulatorios en materia de drogas tendientes a reducir el poder del crimen organizado y a promover la salud y seguridad de sus ciudadanos. En el mismo sentido, la décima recomendación llama a la Organización de Naciones Unidas a ejercer su liderazgo brindando apoyo a los países para que desarrollen las políticas sobre drogas que mejor se adapten a sus contextos y necesidades.

---

<sup>388</sup> Los integrantes de la Comisión son: Asma Jahangir, Carlos Fuentes†, César Gaviria, Ernesto Zedillo, Fernando Henrique Cardoso, Geroge Papandreu, Geroge P. Shultz, Javier Solana, John Withehead, Kofi Annan, Louise Arbour, Maria Cattai, Mario Vargas Llosa, Marion Caspers-Merk, Michel Kazatchkine, Paul Volcker, Richard Branson, Ruth Dreifuss y Thorvald Stoltenberg.

<sup>389</sup> Disponible en web: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_Spanish.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

<sup>390</sup> Ana María Romero de Campero, Antanas Mockus, Diego García Sayán, Enrique Krauze, Enrique Santos Calderón, General Alberto Cardoso, Joao Roberto Marinho, Mario Vargas Llosa, Mosés Naím, Patricia Marcela Llerena, Paulo Coelho, Sergio Ramírez, Sonia Picado y Tomás Eloy Martínez.



En otras palabras, la Comisión Global reconoce en la pluralidad una alternativa para el diseño e instrumentación de mejores políticas en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Por otro lado, el 17 de mayo de 2013, en respuesta a una solicitud expresa de los 33 Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), su Secretario General, José Miguel Insulza, presentó el informe: “El Problema de las Drogas en las Américas”<sup>391</sup>, en las vísperas de la reunión hemisférica que se llevaría a cabo del 4 al 6 de junio en Antigua, Guatemala. Al igual que sucedió con el reporte de la Comisión Global de Políticas de Drogas, el documento suscrito por la OEA<sup>392</sup> cimbró al mundo entero por su claridad y profundidad. Así también, porque se pronuncia por abrir espacios a la pluralidad frente al modelo homogenizador propuesto por las Convenciones vigentes en materia de drogas ilegales.

En efecto, el título del apartado 10.2 dice:

*El problema de las drogas admite tratamientos distintos en cada una de sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar.*

El apartado 10.6:

*El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como éste los afecta en particular.*

Con claridad el informe sostiene que:

*El problema de las drogas tiene manifestaciones muy diversas y su impacto es también diverso en los países y subregiones de nuestro hemisferio. Es por ello que enfrentarlo requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de*

---

<sup>391</sup> Disponible en web: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

<sup>392</sup> En la elaboración del documento participaron 56 expertos en la primera parte: “Informe Analítico”, y 46 en la segunda: “Informe de Escenarios”.

*comprensión por realidades diferentes y, por sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad.*

Sin tapujos pone el dedo en la llaga cuando se afirma que las legislaciones internacionales y nacionales deben permitir esa flexibilidad. Así se dice:

*Una mayor flexibilidad podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional... en el terreno de las legislaciones nacionales... corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados... en el plano de las convenciones de las Naciones Unidas... las transformaciones surgirán de la posibilidad que el actual sistema de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se flexibilice y permita que las partes exploren opciones en materia de política sobre drogas, que tengan en consideración conductas y tradiciones particulares de cada una de ellas.*

En la misma línea de establecer márgenes de actuación que reconozcan la diversidad con la que el fenómeno se presenta en el mundo, la fundación británica *Beckley* ha comisionado a un grupo de expertos internacionales para la elaboración de una iniciativa de reformas a las Convenciones de Naciones Unidas en materia de control de drogas ilegales<sup>393</sup>. El objetivo es abrir un espacio a la pluralidad que caracteriza a los países firmantes, para dos cosas: 1) descriminalizar el uso y posesión de alguna, o todas, las drogas definidas como ilegales; 2) crear mercados domésticos legales y regulados de cualquier tipo de droga, como la cannabis o la coca, preservando los controles vigentes en materia de comercio internacional. Es decir, las mismas reglas para todos respecto del tráfico global, pero cada quien sus reglas respecto del consumo, posesión y regulación de mercados internos.

---

<sup>393</sup> “The Global Initiative for Drug Policy Reform”, The Beckley Foundation. Disponible en web: <http://reformdrugpolicy.com/beckley-main-content/global-initiative/>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

Para ilustrar la pertinencia del llamado a la flexibilización del sistema, revisemos lo sucedido con Bolivia en el 2009. Con el fin de suavizar los controles sobre el uso tradicional de la hoja de coca, que los pueblos originarios siguen masticando (y seguirán), aquel país propuso una enmienda a la Convención Única de 1961. Es importante recordar que el Artículo 49 de dicha convención establece el derecho de las Partes a reservar la prohibición de la masticación de la hoja de coca por un plazo de 25 años a partir de la firma, ratificación o adhesión (plazo que se venció en 1986 para quienes firmaron en 1961). También se establece que esa reserva debe hacerse al momento de la firma, ratificación o adhesión, cosa que Bolivia no hizo, de ahí su solicitud de enmienda a la Convención. Luego de 18 meses, plazo formalmente establecido para que las Partes valoren propuestas de modificación a la Convención, Bolivia fue notificado del rechazo a su propuesta por parte de 18 países y la ONU, encabezados por EEUU y el G8. De los países miembros de la OEA, solo EEUU, Canadá y México votaron en contra.

Bolivia se retiró de la Convención y, meses después, solicitó su readmisión reservándose el derecho a autorizar la masticación de la hoja de coca por 25 años, en términos de los dispuesto por el citado artículo 49, argumentando su deseo de hacer concordantes su Constitución y sus compromisos con la comunidad internacional.

Técnicamente la estrategia fue impecable, sin embargo, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes manifestó su preocupación e inconformidad por lo que para ellos significaba una maniobra que atentaba contra el espíritu de la Convención y la integridad del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. El 10 de enero de 2013, luego de agotarse el plazo máximo de 18 meses y de que los opositores no lograran sumar 63 votos para evitarlo, Bolivia ingresó de nuevo a la Convención Única de 1961, con la reserva que le permite observar su Constitución y evitar instrumentar acciones en contra de una

tradicción milenaria, por 25 años. Penosamente México volvió a votar en contra del reingreso de Bolivia a la Convención, siguiendo la posición de EEUU y otros 13 países.

Mención aparte merece la incongruencia mostrada por países como Alemania y Gran Bretaña que, por un lado, retan al sistema instrumentando con éxito políticas y programas de reducción de daños, respecto del consumo, como el de sustitución y distribución de agujas y jeringas, y por otro lado, votan en contra de la masticación de hoja de coca por parte de pueblos originarios en Bolivia. Incongruencia también la de nuestro país, que vota en contra de Bolivia pero hizo una reserva, en términos de lo dispuesto por el Artículo 32, párrafo 4, de la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, para permitir en suelo mexicano el uso y consumo tradicional de sustancias psicotrópicas y estupefacientes contenidos en plantas y raíces, por parte de pueblos originarios, en ritos mágicos y/o religiosos.

¿Era necesario tanto litigio? ¿Se justifican las trabas a una propuesta a todas luces sensata y jurídicamente procesable? ¿Cómo explicar las posiciones e incongruencias de países como México, Alemania o Gran Bretaña? ¿Por qué se respetan los derechos de los pueblos originarios en México y no en Bolivia? ¿Por qué en Alemania y en la Gran Bretaña se ponderan los derechos a la salud de quienes consumen drogas ilegales vía intravenosa otorgándose agujas y jeringas para reducir riesgos y, al mismo tiempo, se regatean derechos a los pueblos originarios bolivianos?

Los llamados pues a un cambio en la aplicación de las convenciones topan con la rigidez de quienes creen que es posible y deseable continuar por el camino que dicta homogeneizar visiones y conductas en torno a las sustancias psicotrópicas y los estupefacientes. Como alternativa a esta posición, presentada como irreductible por parte de los defensores del prohibicionismo, es que deben leerse las propuestas de la Comisión Global de Políticas de Drogas y de la OEA. ¿Se trata de desregular a nivel global, para regular mejor a nivel local?

Reconocer en la pluralidad nuevas posibilidades y ángulos que permitan enfrentar con mayor eficacia los retos del consumo de drogas, como lo hacen estas dos instituciones, no es sólo una idea. Las políticas de “reducción de daños”, implementadas ya en varios países y con diversos matices, son expresiones tangibles de la búsqueda de alternativas a la visión homogeneizadora y estrictamente punitiva. Los programas de intercambio de agujas y jeringas, por ejemplo, son casos de éxito reconocidos justamente por haber disminuido sensiblemente la tasa de contagio del HIV-SIDA en los países en que se han instrumentado<sup>394</sup>.

Pero no son las únicas políticas del tipo. Las Cortes de Drogas, surgidas en suelo norteamericano como una “tercera vía” al debate prohibicionismo-legalización, son en efecto una alternativa a la visión punitiva extrema, que busca reducir daños provocados a los individuos y a la sociedad por la aplicación de penas privativas de la libertad. El encarcelamiento de consumidores, además de sobrepoblar prisiones en todo el mundo, ha profundizado patrones problemáticos de consumo y estrechado vínculos entre consumidores y redes criminales. Para atender esta realidad, las Cortes de Drogas ofrecen: primero, suspensión de procedimientos penales (ojo, el tratamiento sigue siendo penal, por lo que podemos clasificarla como una despenalización, más no una descriminalización al estilo Portugal); segundo, tratamiento y otros servicios sociales a favor de la persona en situación de adicción; tercero, seguimiento a los patrones de tratamiento impuestos al consumidor; y, cuarto, premios y castigos respecto de la condena fijada que puede significar desde el levantamiento de cargos, hasta la expulsión del programa y su encarcelamiento<sup>395</sup>.

Este modelo se ha implementado en varios países Latinoamericanos y del resto del mundo, con múltiples variaciones y resultados diversos. En México, el 10 de abril de 2012, los entonces diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del

---

<sup>394</sup> “The Vienna Declaration”, disponible en web: [www.viennadeclaration.com](http://www.viennadeclaration.com). Fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

<sup>395</sup> “Las Cortes de Drogas: Los alcances y retos de una alternativa a la prisión”, Guzmán Rodríguez, Diana Esther. Informe del International Drug Policy Consortium (IDPC), mayo de 2012.

Partido de la Revolución Democrática, Alejandra Barrales Magdaleno y Horacio Martínez Meza, presentaron una iniciativa que busca ofrecer una alternativa a los primo delincuentes adictos a alguna droga, a través de la creación de Tribunales para el Tratamiento de Adicciones (cortes de drogas). Esta propuesta de Ley para el Tratamiento Jurisdiccional de las Adicciones en el Distrito Federal, que aún no ha sido dictaminada, ofrece un sistema de justicia terapéutica para quienes hayan cometido delitos no graves y presenten cuadros de dependencia a alguna droga, buscando su reinserción social a partir de esquemas de tratamiento sanitario y evitando su connivencia con redes criminales en prisión. En suma, se trata de reducir o controlar los daños que provoca el prohibicionismo punitivo extremo.

Es interesante notar la inconsistencia que supone para los EEUU, por un lado, rechazar tajantemente el apoyo y reconocimiento a políticas de reducción de daños, como es el caso de los programas de sustitución de agujas y jeringas, al extremo de confrontarse con países “aliados” a ellos como Alemania o el Reino Unido, y con instituciones del sistema de Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA o la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>396</sup>, y por otro lado, promover el modelo de las “Cortes de Drogas” que, desde cierta perspectiva, también califica como un esfuerzo por reducir daños ocasionados por la criminalización excesiva del consumo ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

También llama la atención el caso de los recientemente adoptados “Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo”<sup>397</sup>. Plegados a las Convenciones de 1961, 1971 y 1988, y resultantes de conferencias internacionales

---

<sup>396</sup> “La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del Gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país”, Thoumi, Francisco. Colombia Internacional, revista no. 79, septiembre-diciembre 2013.

<sup>397</sup> Adoptados sin votación en la 68va Asamblea General de Naciones Unidas, a propuesta de la 3ª Comisión de la Asamblea General. Ver resolutivos del 18 de diciembre de 2013, General Assembly GA/11475. El informe de la Tercera Comisión es el A/68/458 fechado el 5 de diciembre de 2013, Relatora: Sra Adriana Murillo Ruin (Costa Rica).

celebradas en Tailandia y en Perú, en 2011 y 2012 respectivamente, estos principios abogan por el impulso a programas de desarrollo rural que desincentiven los cultivos ilícitos. El caso es interesante pues, por un lado, permite observar la lucha que se vive al seno del sistema de Naciones Unidas por mantener forzosamente ideas homogeneizadoras, cuando en el mismo instrumento se reconoce que el problema de las drogas requiere soluciones locales y a la medida de las circunstancias que cada país, región y comunidad vive. En efecto, salta a la vista la insistencia con la que se definen a estos principios como parte de una “solución global” que deriva de una “responsabilidad común y compartida” por todos los Estados cuando, en el mismo texto, se reconoce que las medidas tendientes a promover el Desarrollo Alternativo se deben adoptar “...en el contexto de las iniciativas de crecimiento económico nacional sostenido y desarrollo sostenible que llevan a cabo los países... y reconociendo las características socioculturales propias de las comunidades y grupos destinatarios”. Es decir, se insiste discursivamente en la pertinencia de las convenciones vigentes y en impulsar iniciativas, como la del Desarrollo Alternativo, que garanticen su aplicación sin excepción, en beneficio de todo el planeta, pero se reconoce que es en ciertos países, en ciertas regiones y que son ciertos pueblos, grupos y comunidades los que cultivan, preponderantemente, las plantas ilícitas. ¿Será una prioridad para la población del mundo que no consume drogas ilegales (94%) el impulsar políticas de desarrollo rural en ciertas regiones del Perú, Colombia, Afganistán, la India o México a efecto de que se deje de sembrar cannabis, coca y amapola?

Pero también resulta interesante en una segunda vertiente. Se concibe al Desarrollo Alternativo como un “componente fundamental de las políticas y programas destinados a reducir la producción de drogas”, y sin embargo, desde otra perspectiva, podría también concebirse como una iniciativa para reducir el daño que ocasiona la persecución y encarcelamiento de trabajadores del campo en regiones pobres y marginadas. Como ya referimos con anterioridad, quienes cultivan amapola, coca o cannabis, no son quienes se quedan con las rentas que genera el mercado ilegal de

estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tampoco son los violentos. En muchos casos son víctimas por doble partida: obligados a cultivar (y a otras cosas) por organizaciones criminales, por un lado, y perseguidos y encarcelados por el Estado, por el otro. Luego entonces tenemos un discurso en el que se mantiene la línea dura del combate a la producción, a la oferta de sustancias ilícitas, al tiempo que se reconoce la necesidad de dialogar y construir con esas comunidades las políticas rurales alternativas. Así se frasea:

*Las comunidades locales y las organizaciones pertinentes deberían participar en el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de todos los programas de desarrollo alternativo ....*

Incluso se sugiere la necesidad de pactar:

*Los Estados deberían... tener en cuenta las cuestiones relacionadas con el establecimiento de acuerdos y alianzas viables con los pequeños productores y la necesidad de condiciones climáticas favorables, un apoyo político sólido y un acceso adecuado a los mercados.*

Si eliminamos la referencia al clima del texto, tenemos que bajo estos principios es válido “acordar” con trabajadores del campo o con sus organizaciones una reconversión productiva, medida que sin duda vendría a reducir los daños que el modelo punitivo extremo les ha ocasionado.

Otro tipo de iniciativas que vale la pena registrar, en la línea de desregular para reducir daños, son aquellas que ponderan la “autorregulación” como alternativa a la visión netamente médica o sanitaria; combaten la idea de que el consumidor se encuentra en situación de indefensión y reivindican su capacidad de



autorregularse<sup>398</sup>. Estas iniciativas se basan en estudios de consumidores de cocaína, anfetaminas y cannabis, no adictos, que señalan la existencia de diversos patrones de autocontrol que permiten lidiar favorablemente con dichas sustancias. En otras palabras, políticas promotoras de la autoregulación, como alternativa a las políticas que tratan el fenómeno como enfermedad, pueden ser eficaces para controlar daños de diverso tipo asociados al consumo (externalidades negativas).

Luis Villoro Toranzo<sup>399</sup> nos ofrece un marco teórico desde el cual se pueden comprender mejor las propuestas tendientes a desbaratar las pretensiones globalizantes que subyacen a las convenciones en materia de drogas ilegales. Para Villoro existen dos clases de naciones: las históricas, en las que “el origen y la continuidad cultural son los ejes de una identidad nacional”... basada “en costumbres y creencias colectivas, instauradas por una historia y legitimadas por la aceptación común”; y las naciones proyectadas, que existen en torno a “un proyecto hacia futuro, decidido en común”. Sobre estas últimas, argumenta Villoro, es que se ha pretendido asimilar los conceptos Nación y Estado. El Estado-Nación moderno es, en efecto, un apuesta hacia delante que con frecuencia intenta forjar una nueva entidad colectiva. Sin embargo, existe suficiente evidencia para sostener que, sin negar la existencia de Estados-Nación consolidados en los que identidad y comunidad cultural coinciden con un poder político y administrativo unificado, soberano, sobre un territorio determinado en el que se ejerce el monopolio de la violencia legítima, también existen naciones históricas al interior de Estados constituidos que no coinciden con la del “proyecto hacia futuro”. A este fenómeno se le conoce comúnmente como “nacionalismos”. De hecho, en nuestros días, al interior de Estados modernos y consolidados, algunos nacionalismos se muestran más fuertes y vigorosos que nunca.

---

<sup>398</sup> “Cocaína: Hacia un modelo basado en la autorregulación. Nuevas tendencias en la reducción de daños”, Zuffa, Grazia. Transnational Institute (TNI), Serie reforma legislativa en materia de drogas No 24, febrero 2014.

<sup>399</sup> “Estado Plural, Pluralidad de Culturas. Del Estado Homogéneo al Estado Plural”, Villoro Toranzo, Luis. Editorial Paidós-UNAM, 1988, México.

Dice Villoro:

*...al integrarse al Estado-nación, el individuo debe hacer a un lado sus peculiares rasgos biológicos, étnicos, sociales o regionales, para convertirse en simple ciudadano, igual a todos los demás. La función de ciudadano hace abstracción de toda diferencia, lo despoja de su pertenencia a comunidades concretas para, en igualdad de condiciones con todos los demás individuos, formar un nuevo 'contrato social', un contrato según el cual el individuo ha de ser extirpado de su comunidad de origen, para reintegrarlo a una nueva sociedad de leyes.*

Entonces, si reconocemos que en ocasiones Estado y Nación pueden no ser concordantes, no referirse al mismo conjunto de individuos aunque formalmente compartan pasaporte, no representar las mismas visiones de la historia, ni del futuro, aunque coexistan en tiempo y espacio, y compitan en los juegos olímpicos bajo la misma bandera, imaginemos la complejidad que supone construir y hacer respetar un andamiaje jurídico, como el que existe para los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, aplicable a Estados y Naciones por igual, sin reconocer la pluralidad socio-cultural que nos caracteriza como seres humanos.

Si esta crisis por la que atraviesan muchos Estados-Nación hacia su interior no fuera suficiente, agreguemos el rápido crecimiento de nuevos poderes mundiales: corporaciones transnacionales y capital apátrida, que al amparo de mercados globales escapan al control de los Estados-Nación. Así lo dijo Boutros Boutros-Ghali antes de dejar su cargo como Secretario General de las Naciones Unidas:

*La realidad del poder mundial escapa en gran medida a los Estados. La globalización implica la emergencia de nuevos poderes que trascienden las estructuras estatales<sup>400</sup>.*

---

<sup>400</sup> “Estado Plural, Pluralidad de Culturas. Del Estado Homogéneo al Estado Plural”, Villoro Toranzo, Luis. Editorial Paidós-UNAM, 1988, México.

En efecto, el concepto Estado-Nación es presionado y cuestionado dentro, al tiempo que es retado y a veces hasta pisoteado desde fuera.

Pese a esto, dice Villoro, la solución no está en la desaparición del Estado-Nación, sino en la construcción de un nuevo Estado, uno plural en el que la soberanía se comparta:

*Un Estado plural supone tanto el derecho a la igualdad como el derecho a la diferencia. Igualdad no es uniformidad; igualdad es la capacidad de todos los individuos y grupos de elegir y realizar su plan de vida, conforme a su propios valores, por diferentes que éstos sean. En lugar de buscar la homogeneidad, respetar por igual las diferencias. Un Estado plural impediría, por lo tanto, cualquier supeditación o discriminación de un grupo social a otro... no entendería 'igualdad' como uniformidad en un solo patrón, sino como trato semejante a todo lo diferente.*

Es pues, a partir de este marco teórico, que cobran sentido y pertinencia las propuestas que abogan por un nuevo acuerdo global que, identificando objetivos superiores como lo es la salud y la seguridad de todas las personas que habitan el planeta, reconozca en la pluralidad y en la diversidad los mejores argumentos para lidiar con los efectos o externalidades negativas que traen aparejadas ciertas conductas humanas. No se debe, desde ninguna óptica, mucho menos desde la Organización de las Naciones Unidas, institución plural por definición, seguir tratando igual a los desiguales; seguir imponiendo las mismas recetas sin atender diagnósticos que revelan problemáticas de distinto tipo.

## V. Conclusiones

En los albores del siglo XX, desde una óptica moralista carente de certezas científicas, y afectada por dogmas y prejuicios, se sentaron las bases sobre las cuales se edificó un sistema normativo de corte prohibicionista y de alcances globales, que inició con el opio y se ha extendido a cientos de sustancias psicotrópicas y estupefacientes. En la cúspide de dicha estructura jurídica se encuentran tres convenciones suscritas al seno de la Organización de las Naciones Unidas, de las que derivan cientos de leyes y ordenamientos jurídicos adoptados por 188 países firmantes de las mismas. De dichas Convenciones también derivan cientos de organizaciones internacionales y nacionales encargadas de hacerlas valer, desde la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, hasta las procuradurías o fiscalías de cada país firmante, pasando por cuerpos policíacos, fuerzas armadas, aparatos aduanales, juzgados y centros de detención y rehabilitación.

A poco más de 100 años del inicio de dicho proceso, y a 53 de que se suscribiera la primera de las tres convenciones, podemos afirmar que sus objetivos no se han cumplido. Los estupefacientes y sustancias psicotrópicas no están a disposición de toda persona en el planeta para fines terapéuticos y medicinales; y los usos distintos a los médicos o científicos, lejos de haberse erradicado, han crecido en términos absolutos y relativos. Además, el prohibicionismo entregó el mercado de los usos calificados como indebidos al crimen organizado, generándose para muchos países, como México, externalidades sociales negativas muy costosas, directamente proporcionales al grado de vínculo con dichos mercados, e inversamente proporcionales al grado de desarrollo de sus instituciones responsables de la seguridad y procuración de justicia.

Del lado de los beneficiarios del prohibicionismo, además del crimen organizado que controla el mercado ilegal de las drogas y disfruta sus dividendos, podemos ubicar a las agencias y aparatos públicos encargados de erradicar las drogas ilegales, con presupuestos que hacen palidecer los esfuerzos por tratar la salud de quienes abusan del consumo de drogas legales e ilegales. También, pero en el ámbito privado, aparecen como favorecidas las industrias farmacéutica y armamentista, los otros dos grandes actores apadrinados por este sistema normativo que, desde una perspectiva económica y geoestratégica, impone un férreo control a la oferta y demanda (precios y rentabilidad) de materias primas (amapola, cannabis y coca, así como sustancias psicotrópicas y estupefacientes que derivan de ellas) indispensables para la salud de las personas.

En el Capítulo IV se identificaron algunos rasgos que, desde una perspectiva jurídica, contribuyen a la falta de efectividad del sistema normativo. En primer lugar, se identificaron constataciones de verdad, sustentadas en juicios *a priori* o dogmas, que excluyen visiones alternativas, así como disposiciones potestativas y valorativas afectadas de vaguedad. Asimismo, desde una perspectiva óntico-práctica, se señalaron problemas en las condiciones operativas del sistema, en la definición de las “reglas del juego”. En un tercer apartado se identificaron conflictos entre las convenciones y los instrumentos internacionales que protegen los derechos de todas las personas, en específico: el derecho a la salud; el derecho a un proyecto de vida; el derecho a no sufrir discriminación; y el derecho al debido proceso. Finalmente, se puntualizaron algunos rasgos del sistema que operan en beneficio de la industria farmacéutica internacional.

En el último capítulo del trabajo, se hizo un repaso por las iniciativas que, desde distintas latitudes, cuestionan el modelo vigente y proponen alternativas normativas. Empezando por las más cautelosas, aquellas orientadas a delimitar con mayor precisión la línea que divide al consumidor del traficante, pasando por aquellas que

con mayor audacia proponen reconocer y regular el mercado de la cannabis –el eslabón más débil del sistema–, hasta aquellos pronunciamientos que abogan por un nuevo arreglo global que reconozca la posibilidad de que el tema se aborde de manera diferenciada entre países, atendiendo sus singularidades, circunstancias y necesidades.

Al margen de ejercicios de pronóstico sobre la ruta que nuestro país pueda adoptar en el futuro, vale la pena reconocer que una parte importante del planeta parece dispuesto a buscar alternativas, y que este impulso se gesta en Estados democráticos y constitucionales, comprometidos con valores superiores como el respeto y reconocimiento a los derechos humanos, y en particular al principio “pro-hombre” que deriva de ellos.

¿Se trata de un impulso organizado? Parcialmente.

Aún y cuando no han pretendido robar reflectores, existen elementos que permiten distinguir el esfuerzo coordinado de organizaciones de la sociedad civil detrás de muchas de las iniciativas de cambio referidas en este trabajo. Destaca la organización *Open Society Foundations*, creada en 1979 por el desde entonces filántropo George Soros, la cual, a través del *Global Drug Policy Program*, apoya no sólo iniciativas sino a otras importantes organizaciones no gubernamentales comprometidas con el tema. Además, destacan el *Transnational Institute* (TNI), el *International Drug Policy Consortium* (IDPC), la *Beckley Foundation* (BF) y la *Drug Policy Alliance* (DPA). Todas estas instituciones, sumadas a otras de menor tamaño, así como a líderes de opinión, académicos y políticos comprometidos con causas vanguardistas, conforman hoy una red de promoción cada día más visible y mejor organizada.

Sin embargo, también existen elementos que nos permiten hablar de esfuerzos de cambio desvinculados de estas redes. Iniciativas que, en búsqueda de un mismo fin, van explorando distintas opciones atendiendo las particularidades y posibilidades que

encuentran en sus muy variadas circunstancias. Es el caso de varias de las iniciativas presentadas en México, por ejemplo.

Dicho lo anterior y después del análisis realizado, podemos sugerir la existencia de un elemento que parece estar al centro de todas las propuestas de cambio, sean estas organizadas o espontáneas; de una pieza que afecta el desempeño del sistema normativo vigente y provoca externalidades indeseables. Nos referimos al segundo objetivo señalado por las convenciones, de los dos principales que identificamos en el Capítulo III, apartado a) de este documento:

*La erradicación del mercado de sustancias sicotrópicas y estupefacientes que atienda fines distintos al médico o científico.*

En efecto, como se puede apreciar en la siguiente tabla, las propuestas de cambio al modelo prohibicionista mueven el foco de atención hacia objetivos relacionados con la salud y protección de las personas, abandonando referencias a los fines para los cuales se utilizan las drogas. No olvidemos, como vimos anteriormente, que la idea de erradicar usos distintos a los médicos o científicos se sustentó en proposiciones dogmáticas que definieron a las drogas como un “mal”:

<b>Propuestas de Cambio al Paradigma Prohibicionista</b>			
	<b>Tolerar el Consumo y/o la Posesión</b>	<b>Regulación del mercado de la Cannabis</b>	<b>Desregular para Regular Mejor</b>
<b>Nuevos Objetivos</b>	Distinguir al consumidor del traficante	Minimizar costos sociales y proteger, promover y mejorar la salud pública	Reducir el poder del crimen organizado
	Prevenir enfermedades asociadas al abuso en el consumo	Prevención de abusos en el consumo a partir de la información y la educación	Reducir daños y promover la salud y la seguridad
	Ofrecer tratamiento médico a quienes desarrollan patologías adictivas a alguna droga	Proteger a las personas evitando vínculo con comercio ilegal y narcotráfico	Respetar conductas y tradiciones que no dañan a terceras personas

Elaboración propia.

Es evidente que la existencia de fines distintos al médico o científico y el juicio valorativo que se haga sobre esos fines, cede espacio a una cada vez más explícita preocupación por la salud y seguridad de la persona que consume y de quienes no lo hacen. En otras palabras, evidentemente en línea con conceptos libertarios como el del derecho a un proyecto de vida, o el del derecho a la salud, deja de importar tanto el “por qué” y “para qué” se consumen drogas, y toma mayor relevancia el “cómo”, “dónde” y “qué” se consume, desde una perspectiva sanitaria y de seguridad pública.

Es importante señalar que el primer objetivo del sistema normativo analizado, el suministro suficiente y oportuno de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para la atención de la salud de las personas, no parece cuestionarse tan frontalmente como el segundo objetivo. Lo anterior se debe a que, además de ser un objetivo positivo y deseable, una proposición que dibuja el “deber ser”, se trata de una necesidad



sanitaria reconocida por la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, es importante notar que el abandono del espacio ambiguo y opaco de los “usos distintos” al médico o científico, puede abrir espacios a la recuperación y desarrollo de usos terapéuticos tradicionales que, al margen de la discusión sobre la pertinencia de considerarlos “medicina” o no, o de dudas sobre la validez científica de sus efectos curativos, en tanto éstos alivien ciertos padecimientos y trastornos, estarán contribuyendo al cumplimiento del objetivo primero. Sin duda ésta puede ser razón suficiente para que la poderosa industria farmacéutica internacional, beneficiaria directa del sistema normativo prohibicionista, se resista a la apertura de dichos espacios. Como vimos anteriormente, el prohibicionismo aunado a los instrumentos que protegen la propiedad intelectual, se constituyó en un eficiente mecanismo de control oligopólico de un mercado muy poderoso.

Con independencia del comportamiento que unos y otros puedan tener en el futuro, lo que nos interesa es identificar el eje o motor del cambio para que, en su caso, se valore o pondere su pertinencia. Así pues, si los nuevos objetivos a perseguir en materia de regulación de los mercados de las drogas son la salud y la seguridad de las personas, reforzando aquel referido a su oportuno y suficiente suministro para fines médicos y científicos, parece que estamos frente a proposiciones inobjtables. Se trata del abandono de preocupaciones relacionadas con los fines que las personas persiguen cuando consumen drogas (recordemos que existe evidencia histórica de que el ser humano consume drogas por placer desde tiempos remotos), sobre todo de dejar de enjuiciar dichos fines, para poner la mirada en los posibles efectos de dicho consumo. Visto de otra manera, puede ser más efectivo cuidar el “cómo”, “dónde” y “qué” se consume, que seguir cuestionando el “por qué” o “para qué” se consume.

En términos de la llamada Cultura de la Legalidad, parece estarse apostando por un “modelo argumentativo y democrático”<sup>401</sup>, a hacer prevalecer “lo correcto” sobre alguna concepción, válida o no, de “lo bueno”. En efecto, las propuestas de cambio se apuntalan y justifican ética y responsablemente hablando, dentro de los límites del Derecho, cuando colocan al centro objetivos incuestionables como la salud y la seguridad de las personas. Tomar distancia de convicciones personales referidas a la conducta de otros, para abrazar la tolerancia y reivindicar la autonomía de ese otro para pensar y hacer “lo razonable”, respecto de asuntos tan trascendentes como su salud y seguridad, en un contexto de pluralidad y diversidad, es coincidente con la perspectiva constructivista de la ética pública, laica y autónoma.

Entonces, ¿es ético abrir espacios para los usos (fines) no médicos o científicos de las drogas, en aras de proteger de mejor manera la salud y seguridad de las personas que consumen y de las que no consumen?

Rodolfo Vázquez nos ofrece un marco teórico para responder afirmativamente<sup>402</sup>. Frente a la ética de la convicción, o a la de la responsabilidad, siempre personal-autoritaria la primera, y relativista la segunda (ejes argumentativos de los apóstoles del prohibicionismo), encontramos la ética de la autonomía que, reconociendo los derechos humanos como el piso mínimo de actuación, pondera los beneficios de moldear “el hacer” del ser humano a partir de la razón, de “lo razonable”.

Nótese la inexistencia de propuestas radicales de cambio al paradigma prohibicionista. Es decir, de propuestas que aboguen por una liberación absoluta de las drogas. Ya en su momento referimos a Karl Polanyi quien, refiriéndose al Mercado, sostiene que como cualquier otra institución creada por el hombre, está sujeta a la

---

<sup>401</sup> En “Las Fronteras Morales del Derecho”, Distribuciones Fontamara S.A., 1ª edición, 2009, México. Rodolfo Vázquez identifica cuatro modelos dentro de la Cultura de la Legalidad: formalista y positivista; crítico y realista; perfeccionista y conservador; argumentativo y democrático.

<sup>402</sup> Vázquez, Rodolfo. “Derecho, Moral y Poder: Ensayos de filosofía jurídica”. Editorial Porrúa-ITAM, 2005, México.

influencia de otras, como las religiosas, culturales, políticas, etc.; que no existe tal cosa como el “Libre Mercado”.

Para comprender mejor la ausencia de proposiciones extremas del lado de las libertades individuales, desde una perspectiva filosófica, complementemos a Polanyi con el pensamiento de Rodolfo Vázquez en relación con la ética de la autonomía y sus límites. En la búsqueda de la mayor autonomía individual posible, argumenta Vázquez, se debe evitar el colocar a otros individuos en situación de menor autonomía comparativa<sup>403</sup>.

Es decir, en un Estado democrático y liberal, la libertad se debe distribuir buscando siempre condiciones de igualdad en su ejercicio; nunca la libertad o autonomía de unos a costa de la de otros. Lo anterior parte de considerar que libertad e igualdad son valores complementarios. Así pues, el “Liberalismo Igualitario” de Vázquez aplicado a nuestro trabajo, sugiere el respeto a la autonomía o libertad del individuo que decide participar del mundo de las drogas, reconociendo esa libertad como valor sustantivo, pero sin menoscabo de la igualdad, valor adjetivo al de la libertad.

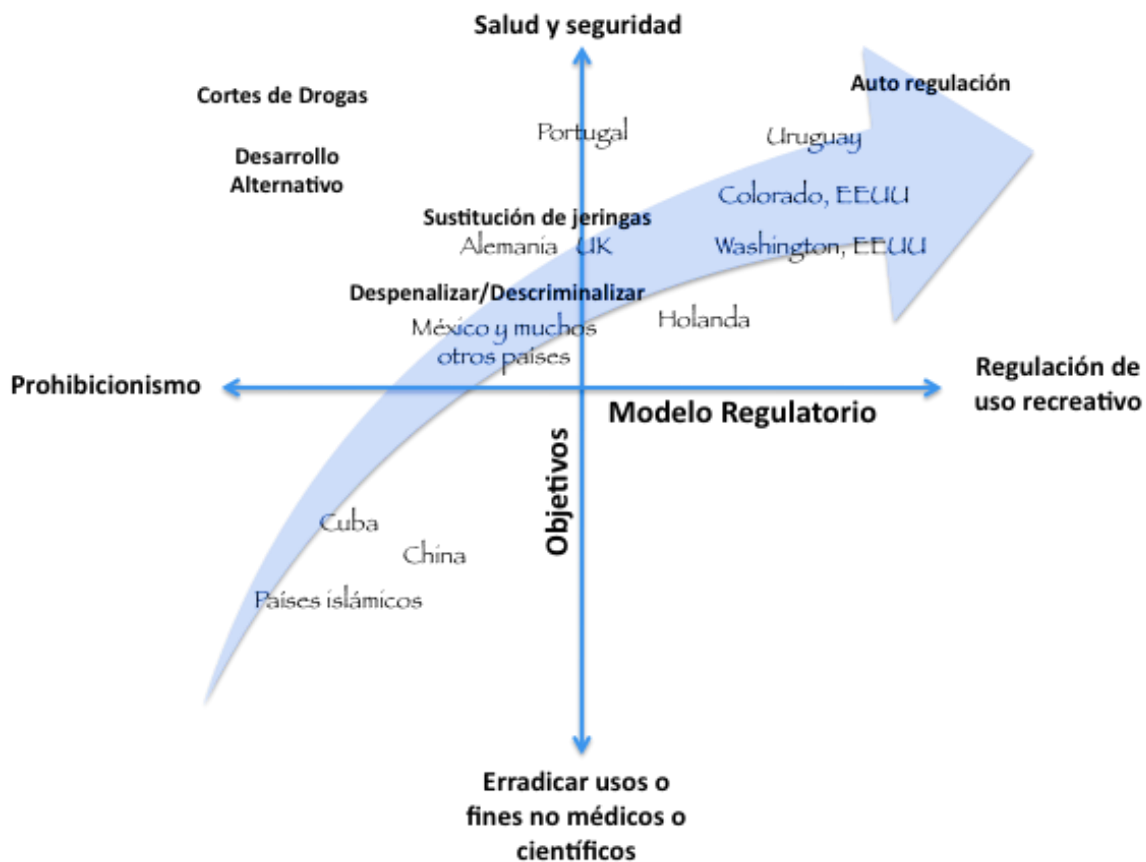
En efecto, al fijarse como nuevos objetivos a perseguir la salud y la seguridad de las personas, debemos entender que se hace referencia tanto a los que consumen o participan en el mercado de las drogas, como a los que no lo hacen. Por ello, lejos de soluciones que sólo ponderen la libertad como valor único y absoluto, se reconocen aquellas que pretenden evitar conflictos a partir de buscar igualdad en el ejercicio y distribución de las libertades de unos y otros.

Para ilustrar el papel que pueden estar jugando los nuevos objetivos en el rediseño del sistema normativo internacional, en el siguiente gráfico ubicamos algunos ejemplos de países e iniciativas que, referidos a lo largo del documento, nos permiten observar el rumbo o ruta de cambio que parece estarse trazando. En el eje vertical colocamos,

---

<sup>403</sup> Vázquez, Rodolfo. “Liberalismo, Estado de Derecho y Minorías”. Paidós UNAM, México 2001.

en un extremo, los nuevos objetivos ya identificados (salud y seguridad), y en el otro, el segundo gran objetivo plasmado en las convenciones (erradicar usos o fines no médicos o científicos). En el eje horizontal, contrastamos el modelo prohibicionista, en un extremo, con aquellos que abogan por regular los usos recreativos de algunas drogas, en el otro. Como se puede apreciar, la ruta de cambio parece sugerir un movimiento circular y ascendente, en el sentido de las manecillas del reloj, del cuadrante que supone un prohibicionismo absoluto, en la esquina inferior izquierda, a aquel que refiere modelos regulatorios más abiertos, en la esquina superior derecha:



El abandono del segundo objetivo plasmado en las convenciones por otros relacionados con el derecho a la salud y a la seguridad, es la fuerza que parece motivar un cambio hacia nuevos modelos regulatorios de los usos recreativos, en otras palabras, de los “fines distintos” al médico o científico. Sólo el tiempo y la evaluación objetiva de los resultados de estos nuevos modelos nos dirá si el camino, que parece ser el correcto, en verdad lo es.

Sin embargo, dado el fracaso del modelo prohibicionista vigente y sobre todo, de los costos (externalidades) sociales que ha generado, parecen inaceptables las posiciones que rechazan la búsqueda de alternativas. Dicho de otro modo, se puede debatir sobre los caminos y el ritmo a seguir, pero no se puede aceptar la inmovilidad, la defensa de un *status quo* que genera balances tan negativos.

Por ello, y sin pecar en exceso de optimismo, es justo señalar algunos sucesos que, aunados a los ya analizados, parecen indicar que el cambio o ajuste al modelo está en marcha, incluso dentro del propio sistema de Naciones Unidas y de los instrumentos que emanan de él. Hechos que sugieren la existencia de fuerzas al interior del sistema que empujan, con mayor ahínco cada vez, el cambio. Voces que confirman que el sistema no es ajeno a los resultados reportados y que existe disposición (o resignación) a buscar alternativas. Veamos algunos ejemplos:

- En 1998 se llevó a cabo una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) sobre drogas. En esta sesión, bajo el slogan: “Un mundo libre de drogas – Podemos lograrlo!”, se aprobó la Declaración Política sobre el Control Mundial de Drogas que, en resumen, llama a cerrar filas en torno a las Convenciones de 1961, 1971 y 1988, y a redoblar esfuerzos para cumplir sus objetivos.
- En 2009 en Viena, se celebró una segunda sesión especial de la Asamblea General (UNGASS), con el propósito de evaluar los resultados de la declaración política emitida 10 años antes. El resultado fue una Declaración Política y Plan

de Acción sobre la Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Los semáforos se tornaban color ámbar, por lo que se estimaba necesario redoblar llamados a la acción, incorporando los conceptos de integralidad y equilibrio para dar mayor peso al problema de la demanda y atención a las esferas de la salud y la prevención.

- Si bien la siguiente reunión de la UNGASS sobre drogas estaba acordada para celebrarse en 2019, a petición de México y 95 países más, la tercera sesión se adelantó para el 2016. Un ajuste así, a fechas establecidas con tanta antelación, no es común al seno de Naciones Unidas. La preocupación sobre el surgimiento de iniciativas y su materialización, como sucedió en Uruguay, Colorado y Washington, entre otras expresiones que cuestionan el modelo prohibicionista, como los informes de la OEA y de la Comisión Global de Políticas de Drogas, debió ser mayor. Es importante tener presente que esta petición es precedida por un llamado hecho a la ONU, en septiembre de 2012, por los presidentes de México<sup>404</sup>, Colombia y Guatemala, para albergar una conferencia internacional que permitiera discutir posibles reformas a la política de drogas en el mundo. Así entonces, además de acordarse el adelanto de la UNGASS para el 2016, se acordó celebrar en marzo de 2014, una revisión de alto nivel a la implementación de la declaración política y plan de acción de 2009. Los semáforos parecen haber pasado al color rojo.
- Unos cuantos meses antes de la reunión de alto nivel convocada para revisar el grado de avance en el cumplimiento de la Declaración Política y Plan de Acción sobre la Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de 2009, en

---

<sup>404</sup> Es interesante notar que si bien Enrique Peña Nieto ya era Presidente Electo de México, el Presidente en funciones, y quien suscribió la solicitud junto con Colombia y Guatemala, fue el presidente Felipe Calderón Hinojosa.

la sesión de apertura de la 68ª Asamblea General de la ONU, el 30 de septiembre de 2013, se escucharon este tipo de mensajes sobre el tema:

- Otto Pérez Molina, Presidente de Guatemala: *Desde inicios de mi gobierno hemos afirmado con claridad que la guerra contra las drogas no ha dado los frutos esperados y que no podemos seguir haciendo lo mismo, esperando resultados diferentes... Sin apartarnos del camino de la cooperación internacional frente al crimen transnacional, cada país debe ir experimentando con nuevos modelos de respuesta al problema de las drogas.*
- José Antonio Meade, Secretario de Relaciones Exteriores de México: *México considera que debemos evaluar las políticas acordadas internacionalmente, buscando respuestas más efectivas desde un enfoque de salud, un marco de respeto a los derechos humanos y una perspectiva de reducción de daños... Pensamos que la prevención debe ser privilegiada, buscando reducir los daños a la salud y, sobre todo, disminuir la violencia social asociada al problema de las drogas.*
- Si bien las declaraciones de la UNGASS 1998 y 2009, así como el pronunciamiento conjunto emitido en marzo de 2014 con motivo de la revisión de alto nivel a la Declaración Política y Plan de Acción acordado en 2009, son en gran medida llamados a implementar las Convenciones Internacionales en materia de drogas ilegales y reconocimientos a los instrumentos e instituciones que derivan de ellas, es innegable el balance no satisfactorio que se hace, especialmente en el documento de revisión. En efecto, detrás del lenguaje diplomático que reconoce esfuerzos y compromisos, se expresa una seria preocupación por resultados que no están convenciendo a nadie.
- El octavo pronunciamiento emitido en marzo de 2014 por los representantes de alto nivel de los Estados firmantes de la Declaración Política y Plan de

Acción de 2009<sup>405</sup>, con motivo de la revisión al grado de avance en su cumplimiento, dice:

*Reafirmamos nuestra determinación para enfrentar el problema mundial de las drogas y para promover activamente una sociedad libre del abuso de drogas para así asegurar que toda persona viva con salud, dignidad y paz, con seguridad y prosperidad.*

Parece un asunto menor, pero no lo es. Se trata de uno de los primeros documentos oficiales del sistema de Naciones Unidas, si no es que el primero, que da un giro al slogan que fue lema de campaña de la propia UNGASS de 1998: “Un mundo libre de drogas – ¡Podemos lograrlo!”. En efecto, aunque son sólo unas cuantas palabras, se trata de un cambio radical en el significado del enunciado. No se trata ya de “erradicar” las drogas, de acabar con ellas, sino ahora se pone énfasis en su abuso y en los efectos que sobre la salud y seguridad de las personas puede tener un consumo no controlado. Como decíamos anteriormente, lo importante, lo que parece estar al centro de los esfuerzos de cambio, es la preocupación, desde la óptica de la salud y la seguridad de las personas, del “cómo”, “dónde” y “cuándo” se consumen.

- Finalmente, algunas intervenciones en la reunión de revisión de alto nivel, celebrada en Viena, Austria, el 13 de marzo de 2014, nos ofrecen luces sobre el debate que se avecina en la UNGASS 2016:
  - Doctor Alfonso Gómez Méndez, Ministro de Justicia y del Derecho del Gobierno de Colombia: *Colombia ha adoptado todas las recomendaciones recibidas de la comunidad internacional (adecuando su legislación penal, mejorando sus sistemas de justicia y fortaleciendo sus instituciones), aún a riesgo de aportar una dolorosa cuota de sangre en la lucha contra este flagelo mundial. Sin embargo, en Colombia también hemos aprendido que*

---

<sup>405</sup> “Joint Ministerial Statement of the 2014 high-level review by the Commission on Narcotic Drugs of the implementation by Member States of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem”, Economic and Social Council, United Nations, 11-mar-2014. E/CN.7/2014/L.15



*en esta materia ganar batallas no es conseguir la victoria, pues a pesar de utilizar todos los correctivos, no hemos, al igual que en el resto del mundo, alcanzado los resultados esperados: los costos de esta lucha no sólo se miden en las ingentes sumas de dinero que hemos invertido. El costo más alto y doloroso lo medimos en las miles de vidas humanas sacrificadas en nuestro accionar contra este flagelo... Y con la autoridad moral que nos otorga el haber honrado este compromiso durante décadas enteras, hacemos un llamado a que se analicen formas más eficaces de lograr estos objetivos, en el marco de la autonomía de los Estados y en el reconocimiento de la pluralidad de las manifestaciones del problema mundial de las drogas.*

- *Sra. Mariana Benítez Tiburcio, Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, Gobierno de México: ...derivado de la experiencia y las evidencias recogidas hasta ahora, debemos reconocer que estos esfuerzos no son suficientes para resolver un problema que no es de índole regional sino global. Las estrategias de reducción de la demanda y de la oferta que se emprenden bajo los pilares de la Declaración Política y el Plan de Acción de la ONU en esta materia, no debe causar efectos nocivos superiores a los daños de origen que genera la demanda y oferta de drogas... México considera que se deben analizar y no negar las nuevas dinámicas y enfoques que se han venido planteando en los últimos años, pero reafirma que las medidas unilaterales no son favorables para el ejercicio de la corresponsabilidad que debe privar en este tema, ni para la concertación y la cooperación internacional.*
- *Jefe de Delegación de Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay: Creemos que enfrentar el problema de las drogas requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes, aceptando la posibilidad de*

*transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional. Esta posición la fundaos en que si bien el llamado 'problema de las drogas' es un fenómeno global, también tiene especificidades regionales y nacionales que no debe descuidarse a la hora del diseño e implementación de políticas.*

- *Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España: Los tratamientos que se aplican en España son integrales, se financian con dinero público y, se basan en el respeto a los derechos fundamentales de la persona, por lo que su rasgo distintivo es la voluntariedad. Van dirigidos a preservar la vida y sólo como objetivo último, a que desaparezca el consumo. Por ello venimos desarrollando desde hace años acciones de reducción del riesgo y del daño, y captación a nivel de calle con el fin de facilitar que el adicto acepte ser tratado. Sabemos que actuaciones como el intercambio gratuito de jeringuillas, o el tratamiento con sustitutivos, no son aceptados por todos los países. Sin embargo, nuestra experiencia, nos ha demostrado su validez y su eficacia. Ejemplo de ello lo tenemos en el control de la epidemia de la heroína que supuso para nuestro país, una gravísima amenaza hace treinta años.*
- *Representante de la República Argentina: ...dejamos de abordar a esa persona desde la noción misma de 'adicto', término estigmatizante... la República Argentina se opone a la estigmatización de los consumidores de drogas y a la asociación droga y delito... Si bien el problema del uso indebido de drogas es un fenómeno que se da a escala global, adquiere características propias en cada realidad local... Argentina respeta, sin enjuiciar, las autonomías y las decisiones de cada país en materia de drogas, narcotráfico, producción o despenalización. El Estado argentino no acepta las intromisiones unilaterales, ni los informes tendenciosos o calificativos... Somos parte de esta Comisión. Sin embargo, creemos que es necesaria una profunda revisión de sus mecanismos e instrumentos. Ellos*

*deben ser útiles a los Estados, no deben servir para su castigo o para promover el statu quo en materia de droga. Deben servir para favorecer cambios positivos en las miradas sobre la problemática de las drogas y sus abordajes.*

- Sr. Astrid Noklebye Heiberg, Secretario de Estado de Noruega: *Lo que realmente preocupa son las altas tasas de homicidios y violencia que enfrentan algunas regiones debido al tráfico de drogas. Esos países están pagando un precio desproporcionado. A partir de este escenario gris, es necesario discutir cómo analizar y considerar esta situación de cara al futuro. ¿Es aceptable, se requiere más de lo mismo o vemos la necesidad de un cambio? ¿Estamos frente a un éxito o un fracaso?... Necesitamos un debate abierto y franco, y aceptar soluciones más flexibles en el marco de las convenciones. Las convenciones son la herramienta más importante que tenemos para enfrentar el problema mundial de las drogas. Para salvaguardar su valor e importancia, es responsabilidad de cada Estado miembro no arriesgarla de modo alguno, ni violando sus contenidos ni tratando de bloquear discusiones inminentes y legítimas*<sup>406</sup>.

¿Será la UNGASS de 2016 el punto de quiebre del sistema que hoy conocemos? ¿Se acordará caminar hacia la construcción de un nuevo ordenamiento, de una nueva convención basada en objetivos alineados con la salud y la seguridad de las personas, y el resto de derechos humanos? ¿O será que el cálculo para adelantar la reunión tiene que ver con frenar el desgaste, descalificar y castigar a quienes han optado por caminos distintos y endurecer el modelo prohibicionista?

No es posible responder estas preguntas sin reconocer y ponderar el papel que juegan los EEUU en el sistema de Naciones Unidas. Un repaso por la historia de la ONU, desde que surge como idea en voz de Franklin D. Roosevelt en 1942, pasando por la

---

<sup>406</sup> Traducción del autor.

Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en 1945 en la ciudad de San Francisco, California, con la participación de representantes de 50 países, para redactar la Carta de las Naciones Unidas que entraría en vigor el 24 de octubre de ese mismo año, y hasta nuestros días, nos permite apreciar que nuestro vecino del norte juega un papel dominante al interior del principal organismo internacional.

Este papel deriva, en parte, de la estructura formal del organismo. Por ejemplo, si bien su Asamblea General es el máximo órgano de dirección, es el Consejo de Seguridad el espacio que concentra las funciones y atribuciones más importantes, como, entre otras: imponer embargos o sanciones económicas, autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir sus mandatos, recomendar a la Asamblea General el nombramiento del Secretario General así como la admisión de nuevos Estados miembros y, junto con la Asamblea General, elegir magistrados de la Corte Internacional de Justicia. Es importante tener en cuenta que las resoluciones del Consejo son de observancia obligatoria para todos los Estados Miembros, cosa que no sucede con determinaciones adoptadas por otras instancias del sistema de Naciones Unidas. Además, dicho Consejo de Seguridad está integrado por 15 países miembros, de los cuales sólo 5 son permanentes y gozan de poder de veto sobre cualquier posible resolución. Por supuesto, los EEUU integran este quinteto junto con China, Rusia, Francia y el Reino Unido.

Pero existen otros elementos que contribuyen a reforzar el talante dominante de los EEUU sobre la ONU, como el relativo al financiamiento de las operaciones del propio organismo. Representando un 22% de su presupuesto total anual, las aportaciones de la Unión Americana son vitales para el funcionamiento de la ONU. Así, cuando el organismo se aparta de las visiones “apropiadas”, cosa que sucede cada vez con mayor frecuencia, EEUU no amaga, sino suspende sus contribuciones, ocasionando severos daños a su capacidad operativa. Así ha sucedido desde 1985, habiéndose llegado a registrar, en el momento de mayor tensión, un adeudo por contribuciones no

realizadas equivalente a \$1,300 millones de dólares. A nadie parece importar que el Artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas prevea que cuando un Estado miembro se retrase en el pago de cuotas, y este pasivo equivalga o supere el monto de dos años de aportaciones, éste deberá ser castigado con la pérdida de su voto en la Asamblea General. Tan no se toma en serio que incluso en el Congreso de aquel país existen dos iniciativas no dictaminadas, presentadas en 2005, una en la Cámara de Representantes y otra en el Senado, que buscan condicionar las aportaciones de los EEUU a la realización de reformas al sistema de Naciones Unidas; reformas que suponen el condicionamiento de las aportaciones futuras de los EEUU a reducciones de hasta un 50% del presupuesto total de la ONU; reformas que también proponen ampliar las facultades del Ejecutivo Federal Norteamericano para determinar, coyunturalmente, la conveniencia y tamaño de las aportaciones que EEUU deba hacer a la ONU.

Así pues, la lucha de las ideas, como sucede en el caso del sistema prohibicionista aplicado a las drogas ilegales, entre otros muchos temas, topa con la realidad de los intereses económicos, con el ejercicio del poder a través del presupuesto. Se trata pues, en muchas de las discusiones y debates al seno de Naciones Unidas, de forcejeos simbólicos entre Estados o bloques de Estados, cuando en la realidad existe un jugador suficientemente poderoso como para concebir y utilizar al sistema de Naciones Unidas, como instrumento de sus propios intereses. Mención aparte merece el hecho de que la sede de la ONU se encuentre en suelo norteamericano. Pese a compromisos y disposiciones en contrario, son varios los casos en que la política migratoria de aquel país ha sido utilizada para silenciar e invisibilizar posiciones antagónicas a sus intereses.

No siendo el único caso, la intervención armada en Irak en 2003, encabezada por los EEUU y declarada como ilegal por el Secretario General de la ONU, pues contravino la Carta de las Naciones Unidas al no haber sido resuelta por el Consejo de Seguridad, es

un buen ejemplo para mostrar el grado de indiferencia con que trata ese país al organismo multilateral, especialmente cuando no asiste a sus intereses. El caso resulta aún más claro si revisamos el discurso, diametralmente opuesto, de los EEUU en el caso de la reciente invasión-ocupación de Rusia sobre territorio Ucraniano. En este caso, en claro contraste con aquel, EEUU aboga enérgicamente ante el Consejo de Seguridad por la observancia de los principios jurídicos de Naciones Unidas, como el respeto a la integridad territorial de los Estados y la prohibición del uso de la fuerza. Es decir, al margen de cualquier otra opinión o posición, EEUU se siente con el derecho para invadir, cuando considera que es lo apropiado, y para sancionar a quienes invaden, cuando considera que no es apropiado. Para ellos, la ONU es instrumental, se usa si se estima necesario y conveniente; se ignora si no sirve.

Así pues, mientras los vientos de cambio no modifiquen el rumbo en el que navega el poderoso Gobierno Federal de los EEUU; en tanto los intereses de aquel país sigan alineados con los de las industrias farmacéutica y armamentista, así como con el mantenimiento de agencias de investigación y procuración de justicia, y cuerpos policíacos y castrenses, dedicados a la persecución de los delitos asociados al mercado de las drogas ilegales; hasta en tanto la “guerra contra las drogas” sea instrumento eficaz para la gobernanza mundial y el posicionamiento geoestratégico de sus intereses, será difícil que el sistema de Naciones Unidas avance hacia derroteros distintos. Lo anterior, aún y cuando en suelo norteamericano se registren y pongan a prueba nuevos modelos regulatorios. El sistema constitucional en EEUU está diseñado para lidiar con contradicciones entre órdenes de gobierno.

Por todo lo dicho, desde mi perspectiva, un cambio de paradigma, en un tema tan complejo social, cultural y económicamente hablando, que además resulta funcional a los intereses de los EEUU y sus aliados (poderes fácticos entre otros), sólo parece posible, en el mediano y largo plazos, si se articulan dos conceptos: una visión (el puerto al que se quiere llegar) y el gradualismo (el ritmo al que se quiere avanzar).

Michael Harrington llama “Gradualismo Visionario”<sup>407</sup> a aquel proceso de cambio transicional y evolutivo (no revolucionario) que, sustentado en la ciencia y en la razón, persigue objetivos o estadios sociales más justos, libres y solidarios.

Un mejor arreglo al vigente, en materias como salud y seguridad, parecen objetivos suficientes para razonar un cambio de sistema normativo. Por ello, en la UNGASS a celebrarse en 2016 habrá que esperar pequeñas pero significativas transformaciones en la dirección correcta, y evitar a toda costa pretensiones restauradoras respecto de los nuevos modelos recién echados a andar.

Necesitamos, todos, tiempo para ponderar los alcances, aciertos y problemas que deriven de esos nuevos modelos; los apóstoles del prohibicionismo, tolerancia para adaptarse a nuevos escenarios y creatividad para poner a salvo sus intereses materiales. La ciencia también tiene prejuicios que desmontar, para lo cual es menester aislar sus intereses a los de la industria farmacéutica que, con frecuencia, es quien la patrocina.

Dicho lo anterior, al suscribir la idea de un cambio gradual sustentado en información científica, aparentemente sostenemos una posición distinta a la ofrecida por Karl Popper cuando dice:

*La ciencia no crece gracias a la acumulación de conocimiento. Más bien crece a través de revoluciones. Un nuevo conocimiento no se añade en realidad al viejo, sino que por norma corrige y destrona al viejo conocimiento...*<sup>408</sup>.

Sin embargo, no es el conocimiento científico lo que sugerimos debe asimilarse gradual y paulatinamente cuando retomamos a Harrington, sino el reto y complejidad que supone modificar o eliminar instituciones sociales y culturales creadas y

---

<sup>407</sup> Harrington, Michael. “Socialism: Past and Future”. Arcade Publishing, an imprint of Skyhorse Publishing, Inc., New York, NY, USA, 1989, 2011.

<sup>408</sup> Popper, Karl R. “Después de la Sociedad Abierta”, Editorial Paidós Mexicana S.A., 2010.

edificadas en torno al mercado de las drogas, durante décadas; instituciones poderosas que están dando la batalla no sólo por mantener el estado de las cosas, sino incluso por endurecer aún más el sistema normativo prohibicionista vigente.

Por ejemplo, la constatación científica del bajo grado de adicción y de otros efectos negativos a la salud que provoca la marihuana, en contraste con drogas legales como la nicotina o el alcohol, debiera ser suficiente, desde la perspectiva que nos ofrece Popper, para “destronar” prejuicios que la mantienen en la lista de sustancias prohibidas. Sin embargo, son esas poderosas instituciones políticas, legales, administrativas, sociales, culturales y económicas, a las que nos referimos, las que mantienen a la cannabis en el cajón de lo prohibido.

Así pues, en un lado del cuadrilátero tenemos a la razón y el conocimiento científico, a partir de lo cual se define una visión que ofrece mejorar el estado de las cosas. Y en la otra esquina y en contraste, suficientes intereses cotidianos representados por organizaciones criminales e instituciones públicas, sólidamente soportados en creencias, prejuicios y definiciones lingüísticas sustentadas en dogmas, que pugnan por mantener el *status quo*.

Como dice Rafael Pardo:

*Es imposible reducir los problemas asociados a las drogas ilícitas sin intervenir el contexto en el que operan*<sup>409</sup>.

En un sentido similar, refiriéndose al caso mexicano, Luis Astorga sostiene que:

*...una democracia frágil como la mexicana tendría primero que reforzar y consolidar sus instituciones para poder imponerle las ‘reglas del juego’ a los*

---

<sup>409</sup> Pardo, Rafael. Compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. “Introducción: Hacia una nuevo pensamiento sobre las drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos cambios”, en “Drogas y Prohibición”. Libros del Zorzal, 2010.



*traficantes, acotar sus espacios e impedir que la violencia y la impunidad adquieran carta de naturalización*<sup>410</sup>.

No será, pues, un camino fácil, pero dejar las cosas como están no es opción. El mundo parece moverse hacia un modelo distinto, basado en la pluralidad y en la diversidad, con firmes convicciones respecto de los derechos humanos y objetivos claros: la salud y la seguridad de las personas.

Para finalizar este trabajo, y en el ánimo de apuntalar este argumento, el que señala la existencia de un proceso gradual de cambio al paradigma prohibicionista vigente, aquí algunas frases del Presidente de los EEUU, Barack Obama, expresadas hace apenas unos cuantos meses, y que, desde cierta perspectiva, muestran que la posición dominante al interior del Gobierno de los EEUU puede moderarse e iniciar un cauteloso y gradual tránsito hacia un nuevo sitio, en materia de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas:

*Como ha sido documentado, yo fumé marihuana de joven, y lo veo como un mal hábito y un vicio, no muy distinto al de los cigarrillos de tabaco que fumé en mi juventud y hasta bien entrada mi vida adulta. No pienso que sea más peligroso que el alcohol, en términos de su impacto en el consumidor. No es algo que promueva, y le he dicho a mis hijas que es una mala idea, una pérdida de tiempo, no muy saludable.*

*Los jóvenes de clases medias no son encarcelados por fumar marihuana, y los jóvenes pobres sí. Jóvenes afroamericanos y latinos tienen mayores probabilidades de ser pobres, y menos de obtener apoyo para evadir duras y excesivas penas. No deberíamos estar encerrando jóvenes en las cárceles, por*

---

<sup>410</sup> Astorga, Luis. Compilador: Tokatlian, Juan Gabriel. “México: De la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática”, en “Drogas y Prohibición”. Libros del Zorzal, 2010.

*largos períodos de tiempo, cuando algunos de los tipos que están redactando esas leyes probablemente han hecho lo mismo* <sup>411</sup>.

Respecto de la legalización de la marihuana en Colorado y Washington, dijo:

*Es importante que avance, porque es importante para la sociedad no mantener una situación en la que un porcentaje importante de la población, en un tiempo o en otro, ha violado la ley, y sólo unos cuantos son castigados... el experimento que se llevará a cabo en Colorado y Washington es un reto.*

Nótese las similitudes entre lo expresado por Obama y el discurso de Pauline Sabin, la congresista republicana que en 1933, con el apoyo del Partido Demócrata, puso fin al prohibicionismo impuesto entonces al alcohol<sup>412</sup>. Como entonces hizo Sabin, Obama reconoce inconsistencias, incongruencias y hasta cierta dosis de hipocresía entre lo que se dice y se hace; entre lo que las leyes establecen y lo que la realidad ofrece; entre lo que las clases dominantes pontifican respecto del consumo de drogas ilegales, y lo que esas mismas clases hacen o han hecho en algún momento de su vida.

Sirva pues este ejercicio académico para entender mejor un fenómeno que atrapa la atención de millones en el mundo todos los días: el de los mercados de estupefacientes y las sustancias psicotrópicas, y para arrojar luces sobre posibles alternativas normativas que ofrecen nuevos modelos de gestión para dichos mercados y mejores negociaciones respecto de las externalidades sociales que provocan. Todo esto, a partir de revisar la vigencia de los objetivos que persigue el sistema normativo y, de ser el caso, de modificarlos o actualizarlos.

--- 0 ---

---

<sup>411</sup> “Going the Distance: On and off the road with Barack Obama”, Remmnik, David. The New Yorker, January 27, 2014. Traducción del autor.

<sup>412</sup> Para mayor información ver Capítulo 2, apartado b) “1914-1933: La ola alcanza al alcohol”.



## **Anexos**



## Anexo 1

### United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances<sup>413</sup>

Vienna, 20 December 1988

**Entry into force** : 11 November 1990, in accordance with article 29(1).

**Registration** : 11 November 1990, No. 27627

**Status** : Signatories : 87. Parties : 188

Participant	Signature	Ratification, Accession(a), Acceptance(A), Approval(AA), Formal confirmation(c), Succession(d)
Afghanistan	20 Dec 1988	14 Feb 1992
Albania		27 Jun 2001 a
<u>Algeria</u>	20 Dec 1988	9 May 1995
<u>Andorra</u>		23 Jul 1999 a
Angola		26 Oct 2005 a
Antigua and Barbuda		5 Apr 1993 a
Argentina	20 Dec 1988	28 Jun 1993
Armenia		13 Sep 1993 a
Australia	14 Feb 1989	16 Nov 1992
<u>Austria</u>	25 Sep 1989	11 Jul 1997
Azerbaijan		22 Sep 1993 a
Bahamas	20 Dec 1988	30 Jan 1989
<u>Bahrain</u>	28 Sep 1989	7 Feb 1990
Bangladesh	14 Apr 1989	11 Oct 1990
Barbados		15 Oct 1992 a
Belarus	27 Feb 1989	15 Oct 1990
<u>Belgium</u>	22 May 1989	25 Oct 1995
<u>Belize</u>		24 Jul 1996 a
Benin		23 May 1997 a
Bhutan		27 Aug 1990 a
<u>Bolivia (Plurinational State of)</u>	20 Dec 1988	20 Aug 1990
Bosnia and Herzegovina <u>1</u>		1 Sep 1993 d
Botswana		13 Aug 1996 a

<sup>413</sup> Disponible en web: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-19&chapter=6&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en), fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

<u>Brazil</u>	20 Dec 1988	17 Jul 1991
<u>Brunei Darussalam</u>	26 Oct 1989	12 Nov 1993
Bulgaria	19 May 1989	24 Sep 1992
Burkina Faso		2 Jun 1992 a
Burundi		18 Feb 1993 a
Cambodia		7 Jul 2005 a
Cameroon	27 Feb 1989	28 Oct 1991
Canada	20 Dec 1988	5 Jul 1990
Cape Verde		8 May 1995 a
Central African Republic		15 Oct 2001 a
Chad		9 Jun 1995 a
Chile	20 Dec 1988	13 Mar 1990
<u>China 2, 3</u>	20 Dec 1988	25 Oct 1989
<u>Colombia</u>	20 Dec 1988	10 Jun 1994
Comoros		1 Mar 2000 a
Congo		3 Mar 2004 a
Cook Islands		22 Feb 2005 a
Costa Rica	25 Apr 1989	8 Feb 1991
Côte d'Ivoire	20 Dec 1988	25 Nov 1991
Croatia <u>1</u>		26 Jul 1993 d
<u>Cuba</u>	7 Apr 1989	12 Jun 1996
<u>Cyprus</u>	20 Dec 1988	25 May 1990
Czech Republic <u>4</u>		30 Dec 1993 d
Democratic People's Republic of Korea		19 Mar 2007 a
Democratic Republic of the Congo	20 Dec 1988	28 Oct 2005
<u>Denmark</u>	20 Dec 1988	19 Dec 1991
Djibouti		22 Feb 2001 a
Dominica		30 Jun 1993 a
Dominican Republic		21 Sep 1993 a
Ecuador	21 Jun 1989	23 Mar 1990
Egypt	20 Dec 1988	15 Mar 1991
El Salvador		21 May 1993 a
Eritrea		30 Jan 2002 a
Estonia		12 Jul 2000 a
Ethiopia		11 Oct 1994 a
European Union	8 Jun 1989	31 Dec 1990 c
Fiji		25 Mar 1993 a
<u>Finland</u>	8 Feb 1989	15 Feb 1994 A
<u>France</u>	13 Feb 1989	31 Dec 1990 AA
Gabon	20 Dec 1989	10 Jul 2006
Gambia		23 Apr 1996 a
Georgia		8 Jan 1998 a

<u>Germany 5</u>	19 Jan 1989	30 Nov 1993
Ghana	20 Dec 1988	10 Apr 1990
<u>Greece</u>	23 Feb 1989	28 Jan 1992
Grenada		10 Dec 1990 a
Guatemala	20 Dec 1988	28 Feb 1991
Guinea		27 Dec 1990 a
Guinea-Bissau		27 Oct 1995 a
Guyana		19 Mar 1993 a
Haiti		18 Sep 1995 a
<u>Holy See</u>	20 Dec 1988	25 Jan 2012
Honduras	20 Dec 1988	11 Dec 1991
Hungary	22 Aug 1989	15 Nov 1996
Iceland		2 Sep 1997 a
India		27 Mar 1990 a
<u>Indonesia</u>	27 Mar 1989	23 Feb 1999
<u>Iran (Islamic Republic of)</u>	20 Dec 1988	7 Dec 1992
Iraq		22 Jul 1998 a
<u>Ireland</u>	14 Dec 1989	3 Sep 1996
<u>Israel</u>	20 Dec 1988	20 Mar 2002
<u>Italy</u>	20 Dec 1988	31 Dec 1990 AA
<u>Jamaica</u>	2 Oct 1989	29 Dec 1995
Japan	19 Dec 1989	12 Jun 1992
Jordan	20 Dec 1988	16 Apr 1990
Kazakhstan		29 Apr 1997 a
Kenya		19 Oct 1992 a
<u>Kuwait</u>	2 Oct 1989	3 Nov 2000
Kyrgyzstan		7 Oct 1994 a
<u>Lao People's Democratic Republic</u>		1 Oct 2004 a
Latvia		24 Feb 1994 a
<u>Lebanon</u>		11 Mar 1996 a
Lesotho		28 Mar 1995 a
Liberia		16 Sep 2005 a
Libya		22 Jul 1996 a
Liechtenstein		9 Mar 2007 a
<u>Lithuania</u>		8 Jun 1998 a
<u>Luxembourg</u>	26 Sep 1989	29 Apr 1992
Madagascar		12 Mar 1991 a
Malawi		12 Oct 1995 a
<u>Malaysia</u>	20 Dec 1988	11 May 1993
Maldives	5 Dec 1989	7 Sep 2000
Mali		31 Oct 1995 a
Malta		28 Feb 1996 a



Marshall Islands		5 Nov 2010 a
Mauritania	20 Dec 1988	1 Jul 1993
Mauritius	20 Dec 1988	6 Mar 2001
<u>Mexico</u>	16 Feb 1989	11 Apr 1990
Micronesia (Federated States of)		6 Jul 2004 a
Monaco	24 Feb 1989	23 Apr 1991
Mongolia		25 Jun 2003 a
Montenegro <u>6</u>		23 Oct 2006 d
Morocco	28 Dec 1988	28 Oct 1992
Mozambique		8 Jun 1998 a
<u>Myanmar</u>		11 Jun 1991 a
Namibia		6 Mar 2009 a
Nauru		12 Jul 2012 a
Nepal		24 Jul 1991 a
<u>Netherlands 7</u>	18 Jan 1989	8 Sep 1993 A
New Zealand <u>8</u>	18 Dec 1989	16 Dec 1998
Nicaragua	20 Dec 1988	4 May 1990
Niger		10 Nov 1992 a
Nigeria	1 Mar 1989	1 Nov 1989
Niue		16 Jul 2012 a
Norway	20 Dec 1988	14 Nov 1994
Oman		15 Mar 1991 a
Pakistan	20 Dec 1989	25 Oct 1991
<u>Panama</u>	20 Dec 1988	13 Jan 1994
Paraguay	20 Dec 1988	23 Aug 1990
<u>Peru</u>	20 Dec 1988	16 Jan 1992
<u>Philippines</u>	20 Dec 1988	7 Jun 1996
Poland	6 Mar 1989	26 May 1994
<u>Portugal 2</u>	13 Dec 1989	3 Dec 1991
Qatar		4 May 1990 a
Republic of Korea		28 Dec 1998 a
Republic of Moldova		15 Feb 1995 a
Romania		21 Jan 1993 a
Russian Federation	19 Jan 1989	17 Dec 1990
Rwanda		13 May 2002 a
Samoa		19 Aug 2005 a
<u>San Marino</u>		10 Oct 2000 a
Sao Tome and Principe		20 Jun 1996 a
<u>Saudi Arabia</u>		9 Jan 1992 a
Senegal	20 Dec 1988	27 Nov 1989
Serbia <u>1</u>		12 Mar 2001 d
Seychelles		27 Feb 1992 a

Sierra Leone	9 Jun 1989	6 Jun 1994
<u>Singapore</u>		23 Oct 1997 a
Slovakia 4		28 May 1993 d
Slovenia 1		6 Jul 1992 d
<u>South Africa</u>		14 Dec 1998 a
<u>Spain</u>	20 Dec 1988	13 Aug 1990
Sri Lanka		6 Jun 1991 a
St. Kitts and Nevis		19 Apr 1995 a
St. Lucia		21 Aug 1995 a
St. Vincent and the Grenadines		17 May 1994 a
Sudan	30 Jan 1989	19 Nov 1993
Suriname	20 Dec 1988	28 Oct 1992
Swaziland		3 Oct 1995 a
<u>Sweden</u>	20 Dec 1988	22 Jul 1991
<u>Switzerland</u>	16 Nov 1989	14 Sep 2005
<u>Syrian Arab Republic</u>		3 Sep 1991 a
Tajikistan		6 May 1996 a
<u>Thailand</u>		3 May 2002 a
The former Yugoslav Republic of Macedonia		13 Oct 1993 a
Togo	3 Aug 1989	1 Aug 1990
Tonga		29 Apr 1996 a
Trinidad and Tobago	7 Dec 1989	17 Feb 1995
Tunisia	19 Dec 1989	20 Sep 1990
<u>Turkey</u>	20 Dec 1988	2 Apr 1996
Turkmenistan		21 Feb 1996 a
Uganda		20 Aug 1990 a
Ukraine	16 Mar 1989	28 Aug 1991
United Arab Emirates		12 Apr 1990 a
<u>United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 3, 9</u>	20 Dec 1988	28 Jun 1991
<u>United Republic of Tanzania</u>	20 Dec 1988	17 Apr 1996
<u>United States of America</u>	20 Dec 1988	20 Feb 1990
Uruguay	19 Dec 1989	10 Mar 1995
Uzbekistan		24 Aug 1995 a
Vanuatu		26 Jan 2006 a
<u>Venezuela (Bolivarian Republic of)</u>	20 Dec 1988	16 Jul 1991
<u>Viet Nam</u>		4 Nov 1997 a
<u>Yemen 10</u>	20 Dec 1988	25 Mar 1996
Zambia	9 Feb 1989	28 May 1993
Zimbabwe		30 Jul 1993 a



## Anexo 2

### Sustancias Enumeradas en las listas I, II, III y IV de la convención de 1961 (Lista Amarilla)<sup>414</sup>

#### 1. Sustancias Incluidas en la **Lista I**:

<b>IDS COD.</b>	<b>CAS NUM.</b>	<b>ESTUPEFACIENTE</b>	<b>DENOMINACION QUIMICA / DESCRIPCION</b>
NA 015	101860-00-8	ACETIL-ALFA-METILFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\alpha$ -metilfenetil)-4-piperidil]acetanilida
NA 004	509-74-0	ACETILMETADOL	3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenilheptano
NA 001	25333-77-1	ACETORFINA	3- <i>O</i> -acetiltetrahydro-7 $\alpha$ -(1-hidroxi-1-metilbutil)-6,14- <i>endo</i> -etenooripavina (derivado de la tebaína)
NA 008	17199-58-5	ALFACETILMETADOL	$\alpha$ -3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenilheptano
NA 009	468-51-9	ALFAMEPRODINA	$\alpha$ -3-etil-1-metil-4-fenil-4-propionoxipiperidina
NA 010	17199-54-1	ALFAMETADOL	$\alpha$ -6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol
NA 016	79704-84-4	ALFA-METILFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\alpha$ -metilfenetil)-4-piperidil]propionanilida
NA 017	103963-66-2	ALFA-METILTIOFENTANILO	<i>N</i> -[1-[1-metil-2-(2-tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida
NA 011	77-20-3	ALFAPRODINA	$\alpha$ -1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina
NA 014	71195-58-9	ALFENTANILO	(4-etil-4,5-dihidro-5-oxo-1 <i>H</i> -tetrazol-1-il)etil]-4-(metoximetil)-4-piperidinil]- <i>N</i> -fenilpropanamida
NA 007	25384-17-2	ALILPRODINA	3-alil-1-metil-4-fenil-4-propionoxipiperidina
NA 012	144-14-9	ANILERIDINA	Ester etílico del ácido 1- <i>p</i> -aminofenetil-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NB 007	15301-48-1	BECITRAMIDA	1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-(2-oxo-3-propionil-1-bencimidazolil) piperidina
NB 001	3691-78-9	BENCETIDINA	Ester etílico del ácido 1-(2-benciloxietil)-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NB 002	36418-34-5	BENCILMORFINA	3-bencilmorfinina
NB 003	17199-59-6	BETACETILMETADOL	$\beta$ -3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenilheptano
NB 009	78995-10-5	BETA-HIDROXIFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\beta$ -hidroxifenetil)-4-piperidil]propionanilida
NB 010	78995-14-9	BETA-HIDROXI-3-METILFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\beta$ -hidroxifenetil)-3-metil-4-piperidil]propionanilida
NB 004	468-50-8	BETAMEPRODINA	$\beta$ -3-etil-1-metil-4-fenil-4-propionoxipiperidina
NB 005	17199-55-2	BETAMETADOL	$\beta$ -6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol
NB 006	468-59-7	BETAPRODINA	$\beta$ -1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina
ND 015	467-86-7	BUTIRATO DE DIOXAFETILO	etil-4-morfolín-2,2-difenilbutirato
NC 001 NC 008	8063-14-7 6465-30-1	CANNABIS y SU RESINA y los EXTRACTOS y las TINCTURAS DE CANNABIS	Las sumidades, floridas o con fruto de la planta de cannabis (resina no extraída) la resina separada, en bruto o purificada, obtenida de la planta de cannabis
NK 001	469-79-4	CETOBEMIDONA	4- <i>m</i> -hidroxifenil-1-metil-4-propionilpiperidina
NC 002	3861-76-5	CLONITACENO	2-( <i>p</i> -clorobencil)-1-dietilaminoetil-5-nitrobencimidazol
NC 003		COCA (HOJA DE)	La hoja del arbusto de coca (material de planta), salvo las hojas de las que se haya extraído toda la ecgonina, la cocaína y cualesquiera otros alcaloides de ecgonina
NC 004	50-36-2	COCAINA	Ester metílico de la benzoilecgonina (alcaloide extraído de la hoja de coca o preparado por síntesis a partir de la ecgonina)

<sup>414</sup> Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow\\_List/NAR-2011\\_YellowList\\_50edition\\_SP.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow_List/NAR-2011_YellowList_50edition_SP.pdf), fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

NC 006	7125-76-0	<b>CODOXIMA</b>	dihidrocodeinona-6-carboximetiloxima (derivado de la morfina)
NC 007 NC 019-NC 043		CONCENTRADO DE PAJA DE ADORMIDERA	El material que se obtiene cuando la paja de adormidera ha entrado en un proceso para la concentración de sus alcaloides en el momento en que pasa el comercio, ("Paja de adormidera": todas las partes, excepto las semillas, de la planta de la adormidera, después de cortada)
ND 002	427-00-9	<b>DESOMORFINA</b>	Dihidrodesoximorfina (derivado de la morfina)
ND 003	357-56-2	<b>DEXTROMORAMIDA</b>	(+)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)butil]morfolina (Isómero desxirogiro de la moramida)
ND 005	552-25-0	<b>DIAMPROMIDA</b>	<i>N</i> -[2-(metilfenetilamino)-propil]propionanilida
ND 006	86-14-6	<b>DIETILTAMBUENO</b>	3-dietilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-buteno
ND 016	915-30-0	<b>DIFENOXILATO</b>	Ester etílico del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilpiperidina-4-carboxílico
ND 007	28782-42-5	<b>DIFENOXINA</b>	Ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilisonipecotico
ND 025	14357-76-7	<b>DIHIDROETORFINA</b>	7,8-dihidro-7 $\alpha$ -[1-( <i>R</i> )-hidroxi-1-metilbutil]-6,14- <i>endo</i> -etanotetrahydrooripavina (derivado de la etorfina)
ND 009	509-60-4	<b>DIHIDROMORFINA</b>	(derivado de la morfina)
ND 012	545-90-4	<b>DIMEFPTANOL</b>	6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol
ND 011	509-78-4	<b>DIMENOXADOL</b>	2-dimetilaminoetil-1-etoxi-1,1-difenilacetato
ND 014	524-84-5	<b>DIMETILTAMBUENO</b>	3-dimetilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-buteno
ND 017	467-83-4	<b>DIPANONA</b>	4,4-difenil-6-piperidín-3-heptanona
ND 018	3176-03-2	<b>DROTEBANOL</b>	3,4-dimetoxi-17-metilmorfinan-6 $\beta$ ,14-diol
NE 001	481-37-8	<b>ECGONINA</b>	Ecgonina, sus ésteres y derivados que sean convertibles en ecgonina y cocaína
NE 004	441-61-2	<b>ETILMETILTAMBUENO</b>	3-etilmetilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-buteno
NE 006	911-65-9	<b>ETONITACENO</b>	1-dietilaminoetil-2- <i>p</i> -etoxibencil-5-nitrobencimidazol
NE 007	14521-96-1	<b>ETORFINA</b>	tetrahydro-7 $\alpha$ -(1-hidroxi-1-metilbutil)-6,14- <i>endo</i> -etenooripavina (derivado de la tebaína)
NE 008	469-82-9	<b>ETOXERIDINA</b>	Ester etílico del ácido 1-[2-(2-hidroxi-etoxi)-etil]-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NP 005	467-84-5	<b>FENADOXONA</b>	6-morfolino-4,4-difenil-3-heptanona
NP 019	129-83-9	<b>FENAMPROMIDA</b>	<i>N</i> -(1-metil-2-piperidinoetil)propionanilida
NP 008	127-35-5	<b>FENAZOCINA</b>	2'-hidroxi-5,9-dimetil-2-fenetil-6,7-benzomorfan
NP 009	468-07-5	<b>FENOMORFANO</b>	3-hidroxi- <i>N</i> -fenetilmorfinan
NP 010	562-26-5	<b>FENOPERIDINA</b>	Éster etílico del ácido 1-(3-hidroxi-3-fenilpropil)-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NF 001	437-38-7	<b>FENTANILO</b>	1-fenetil-4- <i>N</i> -propionilaniilopiperidina
NF 002	2385-81-1	<b>FURETIDINA</b>	Ester etílico del ácido 1-(2-tetrahydrofurfuriloxietil)-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NH 001	561-27-3	<b>HEROINA</b>	Diacetilmorfina (derivado de la morfina)
NH 002	125-29-1	<b>HIDROCODONA</b>	Dihidrocodeinona (derivado de la morfina)
NH 003	2183-56-4	<b>HIDROMORFINOL</b>	14-hidroxidihidromorfina (derivado de la morfina)
NH 004	466-99-9	<b>HIDROMORFONA</b>	dihidromorfinona (derivado de la morfina)
NH 005	468-56-4	<b>HIDROXIPETIDINA</b>	Éster etílico del ácido 4- <i>m</i> -hidroxifenil-1-metilpiperidín-4-carboxílico
NI 001	466-40-0	<b>ISOMETADONA</b>	6-dimetilamino-5-metil-4,4-difenil-3-hexanona
NL 006	10061-32-2	<b>LEVOFENACILMORFANO</b>	(-)-3-hidroxi- <i>N</i> -fenacilmorfinan
NL 004	125-70-2	<b>LEVOMETORFANO</b>	(-)-3-metoxi- <i>N</i> -metilmorfinan
NL 005	5666-11-5	<b>LEVOMORAMIDA</b>	(-)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)butil]morfolina
NL 007	77-07-6	<b>LEVORFANOL</b>	(-)-3-hidroxi- <i>N</i> -metilmorfinan
NM 002	76-99-3	<b>METADONA</b>	6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanona
NM 003	125-79-1	<b>METADONA, INTERMEDIARIO DE LA</b>	4-ciano-2-dimetilamino-4,4-difenilbutano
NM 001	3734-52-9	<b>METAZOCINA</b>	2'-hidroxi-2,5,9-trimetil-6,7-benzomorfan
NM 004	16008-36-9	<b>METILDESORFINA</b>	6-metil- $\Delta^6$ -deoximorfina (derivado de la morfina)
NM 005	509-56-8	<b>METILDIHIDROMORFINA</b>	6-metildihidromorfina (derivado de la morfina)
NM 017	42045-86-3	<b>3-METILFENTANILO</b>	<i>N</i> -(3-metil-1-fenetil-4-piperidil)propionanilida
NM 024	86052-04-2	<b>3-METILTIOFENTANILO</b>	<i>N</i> -[3-metil-1-[2-(2-tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida
NM 006	143-52-2	<b>METOPON</b>	5-metildihidromorfinona (derivado de la morfina)
NM 013	467-18-5	<b>MIOFINA</b>	Miristilbencilmorfina (derivado de la morfina)

NM 007	3626-55-9	<b>MORAMIDA, INTERMEDIARIO DE LA</b>	Acido 2-metil-3-morfolin-1,1-difenilpropano carboxílico
NM 008	469-81-8	<b>MORFERIDINA</b>	Ester etílico del ácido 1-(2-morfolinoetil)-4-fenilpiperidina-4-carboxílico
NM 009	57-27-2	<b>MORFINA</b>	Alcaloide principal del opio y la paja de adormidera
NM 009 METH	125-23-5	<b>MORFINA, BROMOMETILATO DE</b>	Y OTROS DERIVADOS DE LA MORFINA CON NITROGENO PENTAVALENTE, especialmente los derivados de <i>N</i> -oximorfina, uno de los cuales es la <i>N</i> -oxicodona
NM 018	13147-09-6	<b>MPPP</b>	Propionato de 1-metil-4-fenil-4-piperidinol (éster)
NN 003	639-48-5	<b>NICOMORFINA</b>	3,6-dinicotinilmorfina (derivado de la morfina)
NN 004	1477-39-0	<b>NORACIMETADOL</b>	(±)- $\alpha$ -3-acetoxi-6-metilamino-4,4-difenilheptano
NN 006	1531-12-0	<b>NORLEVORFANOL</b>	(-)-3-hidroximorfina
NN 007	467-85-6	<b>NORMETADONA</b>	6-dimetilamino-4,4-difenil-3-hexanona
NN 008	466-97-7	<b>NORMORFINA</b>	Demetilmorfina (derivado de la morfina)
NN 009	561-48-8	<b>NORPIANONA</b>	4,4-difenil-6-piperidin-3-hexanona
NM 012	639-46-3	<b>N-OXIMORFINA</b>	(derivado de la morfina)
NO 001	8008-60-4	<b>OPIO</b>	El jugo coagulado de la adormidera (especie de la planta <i>Papaver somniferum</i> L.)
NO 010	467-04-9	<b>ORIPAVINA</b>	3-O-demetiltebaina
NO 002	76-42-5	<b>OXICODONA</b>	14-hidroxidihidrocodeína (derivado de la morfina)
NO 003	76-41-5	<b>OXIMORFONA</b>	14-hidroxidihidromorfina (derivado de la morfina)
NF 003	90736-23-5	<b>PARA-FLUOROFENTANILO</b>	4'-fluoro- <i>N</i> -(1-fenil-4-piperidil)propionanilida
NP 026	64-52-8	<b>PEPAP</b>	Acetato de 1-fenil-4-fenil-4-piperidinol (éster)
NP 001	57-42-1	<b>PETIDINA</b>	Ester etílico del ácido 1-metil-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NP 002	3627-62-1	<b>PETIDINA, INTERMEDIARIO A DELA</b>	4-ciano-1-metil-4-fenilpiperidina
NP 003	77-17-8	<b>PETIDINA, INTERMEDIARIO B DELA</b>	Ester etílico del ácido 4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NP 004	3627-48-3	<b>PETIDINA, INTERMEDIARIO C DELA</b>	Ácido 1-metil-4-fenilpiperidn-4-carboxílico
NP 012	13495-09-5	<b>PIMINODINA</b>	Ester etílico del ácido 4-fenil-1-(3-fenilaminopropil)piperidín-4-carboxílico
NP 013	302-41-0	<b>Piritramida</b>	Amida del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-(1-piperidino)piperidín-4-carboxílico
NP 014	77-14-5	<b>Proheptacina</b>	1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxiazacloheptano
NP 015	561-76-2	<b>Properidina</b>	Ester isopropílico del ácido 1-metil-4-fenilpiperidín-4-carboxílico
NR 001	510-53-2	<b>Racemorfano</b>	(±)-3-metoxi- <i>N</i> -metilmorfinán
NR 002	545-59-5	<b>Racemoramida</b>	(±)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)butil]morfolina
NR 003	297-90-5	<b>Racemorfano</b>	(±)-3-hidroxi- <i>N</i> -metilmorfinán
NR 005	132875-61-7	<b>Remifentanilo</b>	Ester metílico del ácido 1-(2-metoxycarboniletil)-4-(fenilpropionilamino)-piperidín-4-carboxílico
NS 001	56030-54-7	<b>SUFENTANILO</b>	<i>N</i> -[4-(metoximetil)-1-[2-(2-tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida
NT 001	466-90-0	<b>TEBACON</b>	Acetildihidrocodeína (Forma acetilada enólica de la hidrocodona)
NT 002	115-37-7	<b>TEBAINA</b>	(Alcaloide del opio; se encuentra también en el <i>Papaver bracteatum</i> )
NT 003	20380-58-9	<b>TILIDINA</b>	(±)-etil- <i>trans</i> -2-(dimetilamino)-1-fenil-3-ciclohexeno-1-carboxilato
NT 005	1165-22-6	<b>TIOFENTANILO</b>	<i>N</i> -[1-[2-(2-tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida
NT 004	64-39-1	<b>TRIMEPERIDINA</b>	1,2,5-trimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina

## 2. Sustancias Incluidas en la **Lista II**:

<b>IDS Cod.</b>	<b>CAS NUM.</b>	<b>ESTUPEFACIENTE</b>	<b>DENOMINACION QUIMICA / DESCRIPCION</b>
NA 002	3861-72-1	<b>ACETILDIHIDROCODEINA</b>	(derivado de la codeína)
NC 005	76-57-3	<b>CODEINA</b>	3-metilmorfina (derivado de la morfina, alcaloide que se encuentra en el opio y en la paja de adormidera)
ND 004	469-62-5	<b>DEXTROPROPOXIFENO</b>	Propionato de $\alpha$ -(+)-4-dimetilamino-1,2-difenil-3-metil-2-butanol (Isómero dextrogiro de propoxifeno)

ND 008	125-28-0	<b>DIHIDROCODEINA</b>	(derivado de la morfina)
NE 005	76-58-4	<b>ETILMORFINA</b>	3-etilmorfina (derivado de la morfina)
NP 011	509-67-1	<b>FOLCODINA</b>	morfoliniletilmorfina (derivado de la morfina)
NN 001	3688-66-2	<b>NICOCODINA</b>	6-nicotinilcodeína (derivado de la morfina)
NN 002	808-24-2	<b>NICODICODINA</b>	6-nicotinildihidrocodeína (derivado de la morfina)
NN 005	467-15-2	<b>NORCODEINA</b>	<i>N</i> -demetilcodeína (derivado de la morfina)
NP 016	15686-91-6	<b>PROPIRAM</b>	<i>N</i> -(1-metil-2-piperidinetil)- <i>N</i> -2-piridilpropionamida

### 3. Preparados de Estupefacientes Incluidos en la **Lista III**:

Preparados de:

1. ACETILDIHIDROCODEINA, CODEINA, DIHIDROCODEINA, ETILMORFINA, NICOCODINA, NICODICODINA, NORCODEINA, FOLCODINA

Cuando estén mezclados con uno o varios ingredientes más y no contengan más de 100 miligramos del estupefaciente por unidad de dosificación y la concentración no exceda de 2,5% en los preparados no divididos.

2. PROPIRAM

Que no contengan más de 100 miligramos de PROPIRAM por unidad de dosificación y que estén mezclados con por lo menos la misma cantidad de metilcelulosa.

3. DEXTROPROPOXIFENO

Para uso oral que no contengan más de 135 miligramos de base de DEXTROPROPOXIFENO por unidad de dosificación o con una concentración que no exceda de 2,5% en los preparados no divididos, siempre y cuando esos preparados no contengan ninguna sustancia sujeta a fiscalización con arreglo al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

4. COCAINA

Que no contengan más de 0,1% de COCAINA calculado en COCAINA base; y OPIO o MORFINA. Que no contengan más de 0,2% de MORFINA calculado en base de MORFINA anhidra y que estén mezclados con uno o varios ingredientes más, de tal manera que el estupefaciente no pueda separarse por medios sencillos o en cantidades que constituyan un peligro para la salud pública.

5. DIFENOXINA

Que no contengan más de 0,5 miligramos de DIFENOXINA por unidad de dosificación y con una cantidad de sulfato de atropina equivalente, como mínimo, al 5% de la dosis de DIFENOXINA.

## 6. DIFENOXILATO

Que no contengan más de 2,5 miligramos de DIFENOXILATE, calculado como base, por unidad de dosificación, y con una cantidad de sulfato de atropina equivalente, como mínimo, al 1% de la dosis de DIFENOXILATE.

## 7. Pulvis ipecacuanhae et opii compositus

10% de OPIO en polvo; 10% de raíz de ipecacuana, en polvo y bien mezclado con 80% de cualquier otro ingrediente en polvo que no contenga estupefaciente alguno.

## 8. Los preparados que respondan a cualesquiera de las fórmulas incluidas en la presente lista y las mezclas de dichos preparados con cualquier ingrediente que no contenga estupefaciente alguno.

## 4. Sustancias Incluidas en la **Lista IV**:

<b>IDS Cod.</b>	<b>CAS NUM.</b>	<b>ESTUPEFACIENTE</b>	<b>DENOMINACION QUIMICA / DESCRIPCION</b>
NA 015	101860-00-8	ACETIL-ALFA-METILFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\alpha$ -metilfenetil)-4-piperidil]acetanilida
NA 001	3861-72-1	ACETORFINA	3- <i>O</i> -acetiltetrahydro-7 $\alpha$ -(1-hidroxi-1-metilbutil)-6,14- <i>endo</i> -etenoopavina (derivado de la tebaína)
NA 016	79704-88-4	ALFA-METILFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\alpha$ -metilfenetil)-4-piperidil]propionanilida
NA 017	103963-66-2	ALFA-METILTIOFENTANILO	<i>N</i> -[1-[1-metil-2-(2-tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida
NB 010	78995-14-9	BETA-HIDROXI-3-METILFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\beta$ -hidroxifenetil)-3-metil-4-piperidil]propionanilida
NB 009	78995-10-5	BETA-HIDROXIFENTANILO	<i>N</i> -[1-( $\beta$ -hidroxifenetil)-4-piperidil]propionanilida
NC 001 NC 008	8063-14-7 6465-30-1	CANNABIS Y SU RESINA	Las sumidades, floridas o con fruto de la planta de cannabis (resina no extraída) <b>L</b> a resina separada, en bruto o purificada, obtenida de la planta de cannabis
NK 001	469-79-4	CETOBEMIDONA	4- <i>m</i> -hidroxifenil-1-metil-4-propionilpiperidina
ND 002	427-00-9	DESOMORFINA	Dihidrodesoximorfina (derivado de la morfina)
NE 007	14521-96-1	ETORFINA	tetrahydro-7 $\alpha$ -(1-hidroxi-1-metilbutil)-6,14- <i>endo</i> -etenoopavina (derivado de la tebaína)
NH 001	561-27-3	HEROINA	Diacetilmorfina (derivado de la morfina)
NM 017	42045-86-3	3-METILFENTANILO	<i>N</i> -(3-metil-1-fenetil-4-piperidil)propionanilida
NM 024	86052-04-2	3-METILTIOFENTANILO	<i>N</i> -[3-metil-1-[2-(2-tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida
NM 018	13147-09-6	MPPP	Propionato de 1-metil-4-fenil-4-piperidinol (éster)
NF 003	90736-23-5	PARA-FLUOROFENTANILO	4'-fluoro- <i>N</i> -(1-fenetil-4-piperidil) propionanilida
NP 026	64-52-8	PEPAP	Acetato de 1-fenetil-4-fenil-4-piperidinol (éster)
NT 005	1165-22-6	TIOFENTANILO	<i>N</i> -[1-[2-(tienil)etil]-4-piperidil]propionanilida



## Sustancias de las Listas I, II, III y IV del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (Lista Verde)<sup>415</sup>

### Sustancia de la Lista I

<i>Códigos</i>	<i>Denominación común</i>	<i>Otras denominaciones</i>	<i>Denominación química</i>
<i>IDS</i>	<i>internacional</i>	<i>comunes o vulgares</i>	
PD 009	BROLANFETAMINA	DOB	(±)-4-bromo-2,5-dimetoxi- $\alpha$ -metilfenetilamina
PC 010	CATINONA		(-)-(S)-2-aminopropiofenona
PD 001		DET	3-[2-(dietilamino)etil]indol
PD 007		DMA	(±)-2,5 dimetoxi- $\alpha$ -metilfenetilamina
PD 003		DMHP	3-(1,2-dimetilheptil)-7,8,9,10-tetrahydro-6,6,9-trimetil- b,d]pirano-1-ol
PD 004		DMT	3-[2-(dimetilamino)etil]indol
PD 008		DOET	(±)-4-etil-2,5-dimetoxi- $\alpha$ -metilfenetilamina
PP 003	ETICICLIDINA	PCE	N-etil-1-fenilciclohexilamina
PE 006	ETRIPTAMINA		3-(2-aminobutil)indol
PN 005		N-hidroxi MDA	(±)-N[ $\alpha$ -metil-3,4-(metilendioxi)fenetil]hidroxilamina
PL 002	(+)-LISÉRGIDA	LSD, LSD-25	9,10-didehidro-N,N-dietil-6-metilergolina-8 $\beta$ -carboxamida
PN 004		MDE, N-etil MDA	(±)-N-etil- $\alpha$ -metil-3,4-(metilendioxi)fenetilamina
PM 011		MDMA	(±)-N, $\alpha$ -dimetil-3,4-(metilendioxi)fenetilamina
PM 004		mescalina	3,4,5-trimetoxifenetilamina
PM 019		metcatinona	2-(metilamino)-1-fenilpropan-1-ona
PM 017		4-metilaminorex	(±)-cis-2-amino-4-metil-5-fenil-2-oxazolona
PM 013		MMDA	5-metoxi- $\alpha$ -metil-3,4-(metilendioxi)fenetilamina
PM 020		4-MTA	$\alpha$ -metil-4-metiltiofenetilamina
PP 001		parahexilo	3-hexil-7,8,9,10-tetrahydro-6,6,9-trimetil-6H-dibenzo[b,d]pirano-1ol
PP 017		PMA	p-metoxi- $\alpha$ -metilfenetilamina
PP 013	PSILOCIBINA		fosfato dihidrogenado de 3-[2-(dimetilaminoetil)]indol-4-ilo
PP 012		psilocina, psilotsina	3-[2-(dimetilamino)etil]indol-4-ol
PP 007	ROLICICLIDINA	PHP,PCPY	1-(1-fenilciclohexil)piperidina
PS 002		STP,DOM	2,5-dimetoxi- $\alpha$ ,4-dimetilfenetilamina
PM 014	TENANFETAMINA	MDA	$\alpha$ -metil-3,4-(metilendioxi)fenetilamina
PT 001	TENOCICLIDINA	TCP	1-[1-(2-tienil)ciclohexil]piperidina
PT 002		tetrahidrocannabinol	los siguientes isómeros y sus variantes estereoquímicas: 7,8,9,10-tetrahydro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d]pirano-1- ol (9R,10aR)-8,9,10,10a-tetrahydro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo

<sup>415</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta M.06.XI.16.

[b,d]pirano-1-ol  
 (6aR,9R,10aR)-6a,9,10,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-  
 6H-dibenzo[b,d]pirano-1-ol  
 (6aR,10aR)-6a,7,10,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo  
 [b,d]pirano-1-ol  
 6a,7,8,9-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d]  
 pirano-1-ol  
 (6aR,10aR)-6a,7,8,9,10,10a-hexahidro-6,6-dimetil-9-metileno-3-  
 pentil-6H-dibenzo[b,d]pirano-1-ol

PT 006	TMA	(±)-3,4,5-trimetoxi- $\alpha$ -metilfenetilamina
--------	-----	--

Los estereoisómeros de las sustancias de la Lista I están sometidos también a fiscalización, a menos que hayan sido expresamente exceptuados, siempre y cuando la existencia de esos estereoisómeros sea posible dentro de la designación química específica.

## Sustancias de la Lista II

Códigos IDS	Número CAS	Denominación común internacional	Otras denominaciones comunes o vulgares	Denominación química
PA 007	57574-09-1	AMINEPTINA		ácido 7-[(10,11-dihidro-5H-dibenzo[a,d] ciclohepten-5-ii)amino] heptanoico
PA 003	300-62-9	ANFETAMINA	anfetamina	(±)- $\alpha$ -metilfenetilamina
PB 008	66142-81-2		2 C-B	4-bromo-2,5-dimetoxifenetilamina
PD 002	51-64-9	DEXANFETAMINA	dexanfetamina	(+)- $\alpha$ -metilfenetilamina
PD 010		DRONABINOL <sup>a</sup>	delta-9 tetrahidro-cannabinol y sus variantes estereoquímicas	(6aR,10aR)-6a,7,8,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d]pirano-1-ol
PP 005	77-10-1	FENCICLIDINA	PCP	1-(1-fenilciclohexil)piperidina
PF 005	3736-08-1	FENETILINA		7-[2-[(metilfenetil)amino]etil]teofilina
PP 006	134-496	FENMETRACINA		3-metil-2-fenilmorfolina
PL 006	156-34-3	LEVANFETAMINA	levanfetamina	(-)-(R)- $\alpha$ -metilfenetilamina
PL 007	33817-09-3		levometanfetamina	(-)-N, $\alpha$ -dimetilfenetilamina
PM 002	340-57-8	MECLOCUALONA		3-(o-clorofenil)-2-metil-4(3H)-quinazolinona
PM 006	72-44-6	METACUALONA		2-metil-3-o-tolil-4(3H)-quinazolinona
PM 005	537-46-2	METANFETAMINA	metanfetamina	(+)-(S)-N, $\alpha$ -dimetilfenetilamina
PM 007	113-45-1	METILFENIDATO		metil- $\alpha$ -fenil-2-acetato de piperidina
PM 015	7632-10-2	RACEMATO DE METANFETAMINA	racemato de mentanfetamina	(±)-N, $\alpha$ -dimetilfenetilamina
PS 001	76-73-3	SECOBARBITAL		ácido 5-alil-5-(1-metilbutil)-barbitúrico
PZ 001	34758-83-3	ZIPEPROL		$\alpha$ -( $\alpha$ -metoxibencil)-4-( $\beta$ metoxifenetil)-1-piperazinaetanol

<sup>a</sup> Esta denominación común internacional se refiere solo a una de las variantes estereoquímicas del *delta*-9-tetrahidrocannabinol: el (-)-trans*delta*-9-tetrahidrocannabinol.

### Sustancia de la Lista III

Códigos IDS	Número CAS	Denominación común internacional	Otras denominaciones comunes o vulgares	Denominación química
PA 003	57-43-2	AMOBARBITAL		ácido 5-etil-5-isopentilbarbitúrico
PB 008	52485-79-7	BUPRENORFINA		21-ciclopropil-7- $\alpha$ -[(S)-1-hidroxi-1,2,2-trimetilpropil]-6,14-endo-etano-6,7,8,14-tetrahidrooripavina
PB 004	77-26-9	BUTALBITAL		ácido 5-alil-5-isobutilbarbitúrico
PC 009	492-39-7	CATINA	(+)-norpseudoefedrina	(+)-(S)- $\alpha$ -[(S)-1-aminoetil]alcohol bencilico
PC 001	52-31-3	CICLOBARBITAL		ácido 5-(ciclohexen-1-il)-5-etilbarbitúrico
PF 002	1622-62-4	FLUNITRAZEPAM		5-(o-fluorofenil)-1,3-dihidro-1-metil-7-nitro-2H-1,4-benzodiazepin 2-ona
PG 001	77-21-4	GLUTETIMIDA		2-etil-2-fenilglutarimida
PP 014	55643-30-6	PENTAZOCINA		(2R*,6R*,11R*)-1,2,3,4,5,6-hexahidro-6,11-dimetil-3-(3-metil-2-butenil)-2,6-metano-3-benzazocin-8-ol
PP 002	76-74-4	PENTOBARBITAL		ácido 5-etil-5-(1-metilbutil)barbitúrico

### Sustancia de la Lista IV

Códigos IDS	Número CAS	Denominación común internacional	Otras denominaciones comunes o vulgares	Denominación química
PA 005	52-43-7	ALOBARBITAL		ácido 5,5-dialilbarbitúrico
PA 004	28981-97-7	ALPRAZOLAM		8-cloro-1-metil-6-fenil-4H-s-triazolo[4,3-a][1,4]benzodiazepina
PA 006	2207-50-3	AMINOREX		2-amino-5-fenil-2-oxazolona
PA 001	90-84-6	ANFEPRAMONA	dietilpropion	2-(dietilamino)propiofenona
PB 001	57-44-3	BARBITAL		ácido 5,5-dietilbarbitúrico
PB 002	156-08-1	BENZAFETAMINA	benzafetamina	N-bencil-N, $\alpha$ -dimetilfenetilamina
PB 003	1812-30-2	BROMAZEPAM		7-bromo-1,3-dihidro-5-(2-piridil)-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PB 007	57801-81-7	BROTIZOLAM		2-bromo-4-(o-clorofenil)-9-metil-6H-tieno[3,2-f]-striaolo[4,3-a]1,4 diazepina
PB 005	77-28-1	BUTOBARBITAL	butobarbital	ácido 5-butil-5-etilbarbitúrico
PC 002	36104-80-0	CAMAZEPAM		7-cloro-1,3-dihidro-3-hidroxi-1-metil-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona dimetilcarbamato (éster)
PC 004	22316-47-8	CLOBAZAM		7-cloro-1-metil-5-fenil-1H-1,5-benzodiazepin-2,4(3H,5H)-diona
PC 005	1622-61-3	CLONAZEPAM		5-(o-clorofenil)-1,3-dihidro-7-nitro-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PC 006	23887-31-2	CLORAZEPATO		ácido-7-cloro-2,3-dihidro-2-oxo-5-fenil-1H-1,4-benzodiazepin-3-carboxílico benzodiazepin-3-carboxílico

PC 003	58-25-3	CLORDIAZEPÓXIDO		7-cloro-2-(metilamino)-5-fenil-3H-1,4-benzodiazepin-4- óxido
PC 007	33671-46-4	CLOTIAZEPAM		5-(o-clorofenil)-7-etil-1,3-dihidro-1-metil-2H-tieno [2,3-e]-1,4-diazepin-2-ona
PC 008	24166-13-0	CLOXAZOLAM		10-cloro-11b-(o-clorofenil)-2,3,7,11b-tetrahidrooxazolo [3,2-d][1,4]benzodiazepin-6(5H)-ona
PD 005	2894-67-9	DELORAZEPAM		7-cloro-5-(o-clorofenil)-1,3-dihidro-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PD 006	439-14-5	DIAZEPAM		7-cloro-1,3-dihidro-1-metil-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PE 003	29975-16-4	ESTAZOLAM		8-cloro-6-fenil-4H-s-triazolo[4,3-a][1,4]benzodiazepina
PE 001	113-18-8	ETCLORVINOL		1-cloro-3-etil-1-penteno-4-in-3-ol
PE 005	457-87-4	ETILANFETAMINA	N-etilanfetamina	N-etil- $\alpha$ -metilfenetilamina
PE 002	126-52-3	ETINAMATO		carbamato de 1-etinilciclohexanol
PF 004	1209-98-9	FENCAMFAMINA		N-etil-3-fenil-2-norbonanamina
PP 004	634-03-7	FENDIMETRACINA		(+)-(2S,3S)-3,4-dimetil-2-fenilmorfolina
PP 008	50-06-6	FENOBARBITAL		ácido 5-etil-5-fenilbarbitúrico
PF 006	16397-28-7	FENPROPOREX		( $\pm$ )-3-[( $\alpha$ -metilfenetil)amino]propionitrilo
PP 009	122-09-8	FENTERMINA		$\alpha,\alpha$ -dimetilfenetilamina
PF 001	3900-31-0	FLUDIAZEPAM		7-cloro-5-(o-fluorofenil)-1,3-dihidro-1-metil-2H-1,4- benzodiazepin-2-ona
PF 003	17617-23-1	FLURAZEPAM		7-cloro-1-[2-(dietilamino)etil]-5-(o-fluorofenil)-1,3- dihidro-2H-1,4- benzodiazepin-2-ona
PG 002	591-841-1		GHB	ácido $\gamma$ -hidroxibutírico
PH 001	23092-17-3	HALAZEPAM		7-cloro-1,3-dihidro-5-fenil-1-(2,2,2-trifluoroetil)-2H-1,4- benzodiazepin-2-ona
PH 002	59128-97-1	HALOXAZOLAM		10-bromo-11b-(o-fluorofenil)-2,3,7,11b-tetrahidrooxazolo [3,2-d][1,4]benzodiazepin-6(5H)-ona
PK 001	27223-35-4	KETAZOLAM		11-cloro-8,12b-dihidro-2,8-dimetil-12b-fenil-4H-[1,3]- oxazino[3,2-d][1,4]benzodiazepin-4,7 (6H)-diona
PL 001	7262-75-1	LEFETAMINA	SPA	(-)-N,N-dimetil-1,2-difeniletilamina
PE 004	29177-84-2	LOFLAZEPATO DE ETILO		7-cloro-5-(o-fluorofenil)-2,3-dihidro-2-oxo-1H-1,4-benzodiazepina-3-carboxilato de etilo
PL 003	61197-73-7	LOPRAZOLAM		6-(o-clorofenil)-2,4-dihidro-2-[(4-metil-1-piperacil)metileno]-8-nitro-1H-imidazo[1,2-a][1,4]benzodiazepin-1-ona
PL 004	846-49-1	LORAZEPAM		7-cloro-5-(o-clorofenil)-1,3-dihidro-3-hidroxi-2H-1,4- benzodiazepin-2-ona
PL 005	848-75-9	LORMETAZEPAM		7-cloro-5-(o-clorofenil)-1,3-dihidro-3-hidroxi-1-metil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PM 001	22232-71-9	MAZINDOL		5-(p-clorofenil)-2,5-dihidro-3H-imidazo[2,1-a]isoindol-5-ol
PM 010	2898-12-6	MEDAZEPAM		7-cloro-2,3-dihidro-1-metil-5-fenil-1H-1,4-

			benzodiazepina
PM 012	17243-57-1	MEFENOREX	N-(3-cloropropil)-a-metilfenetilamina
PM 003	57-53-4	MEPROBAMATO	dicarbamato de 2-metil-2-propil-1,3-propanodiol
PM 018	34262-84-5	MESOCARBO	(imina de 3-( $\alpha$ -metilfenetil)-N-(fenilcarbamoil)sidnona)
PM 008	115-38-8	METILFENOBARBITAL	ácido 5-etil-1-metil-5-fenilbarbitúrico
PM 009	125-64-4	METIPRILONA	3,3-dietil-5-metil-2,4-piperidino-diona
PM 016	59467-70-8	MIDAZOLAM	8-cloro-6-(o-fluorofenil)-1-metil-4H-imidazo[1,5-a][1,4]benzodiazepina
PN 001	2011-67-8	NIMETAZEPAM	1,3-dihidro-1-metil-7-nitro-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PN 002	146-22-5	NITRAZEPAM	1,3-dihidro-7-nitro-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PN 003	1088-11-5	NORDAZEPAM	7-cloro-1,3-dihidro-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PO 001	604-75-1	OXAZEPAM	7-cloro-1,3-dihidro-3-hidroxi-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PO 002	24143-17-7	OXAZOLAM	10-cloro-2,3,7,11b-tetralhidro-2-metil-11b-feniloxazolo[3,2-d][1,4]benzodiazepin-6(5H)-ona
PP 020	2152-34-3	PEMOLINA	2-amino-5-fenil-2-oxazolin-4-ona
PP 015	52463-83-9	PINAZEPAM	7-cloro-1,3-dihidro-5-fenil-1-(2-propinil)-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PP 010	467-60-7	PIPRADROL	1,1-difenil-1-(2-piperidil)metanol
PP 019	3563-49-3	PIROVALERONA	4'-metil-2-(1-pirrolidinil)valerofenona
PP 016	2955-38-6	PRAZEPAM	7-cloro-1-(ciclopropilmetil)-1,3-dihidro-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PS 003	125-40-6	SECBUTABARBITAL	ácido 5-sec-butil-5-etilbarbitúrico
PT 003	846-50-4	TEMAZEPAM	7-cloro-1,3-dihidro-3-hidroxi-1-metil-5-fenil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PT 004	10379-14-3	TETRAZEPAM	7-cloro-5-(1-ciclohexen-1-il)-1,3-dihidro-1-metil-2H-1,4-benzodiazepin-2-ona
PT 005	28911-01-5	TRIAZOLAM	8-cloro-6-(o-clorofenil)-1-metil-4H-s-triazolo[4,3-a][1,4]benzodiazepina
PV 001	2430-49-1	VINILBITAL	ácido 5-(1-metilbutil)-5-vinilbarbitúrico
PZ 002	82626-48-0	ZOLPIDEM	N,N,6-trimetil-2-p-tolilimidazol[1,2-a]piridina-3-acetamida

## Sustancias enumeradas en los cuadros I Y II de la convención de 1988 (Lista Roja)<sup>416</sup>

### A. Sustancias Incluidas en el **Cuadro I**:

Sustancia (español, inglés y francés)	(Chemical Abstracts Index), Sistema Armonizado (SA) y Chemical Abstracts Service (CAS)
Ácido N-acetilantranílico N-Acetylanthranilic acid Acide N-acetylanthranilique	(benzoic acid, 2-(acetylamino)-) Código SA: 2924.23 Número CAS: 89-52-1
Ácido fenilacético Phenylacetic acid Acide phénylacétique	(benzeneacetic acid) Código SA: 2916.34 Número CAS: 103-82-2
Ácido lisérgico Lysergic acid Acide lysergique	((8 $\beta$ )-9,10-didehydro-6-methylergoline-8-carboxylic acid) Código SA: 2939.63 Número CAS: 82-58-6
Anhídrido acético Acetic anhydride Anhydride acétique	(acetic oxide) Código SA: 2915.24 Número CAS: 108-24-7
Efedrina Ephedrine Ephédrine	([R-(R*,S*)]-[1-(methylamino)ethyl]-benzenemethanol) Código SA: 2939.41 Número CAS: 299-42-3
Ergometrina Ergometrine Ergométrine	(ergoline-8-carboxamide,9,10-didehydro-N-(2-hydroxy-1- methylethyl)-6-methyl-,[8 $\beta$ (S)]) Código SA: 2939.61 Número CAS: 60-79-7
Ergotamina Ergotamine Ergotamine	(ergotaman-3',6',18'-trione,12'-hydroxy-2'-methyl-5'- (phenylmethyl)-,(5')) Código SA: 2939.62 Número CAS: 113-15-5
1-Fenil-2-propanona 1-Phenyl-2-propanone Phényl-1 propanone-2	(1-phenyl-2-propanone) Código SA: 2914.31 Número CAS: 103-79-7
Isosafrol Isosafrole Isosafrole	(1,3-benzodioxole,5-(1-propenyl)-) Código SA: 2932.91 Número CAS: 120-58-1
3,4-Metilendioxyfenil-2-propanona 3,4-Methylenedioxyphenyl-2-propanone Méthylenedioxyphényl-3,4 propanone-2	(2-propanone,1-[3,4(methylenedioxy)phenyl]-) Código SA: 2932.92 Número CAS: 4676-39-5
Norefedrina Norephedrine Norephédrine	(R*, S*)- $\alpha$ -(1-aminoethyl)benzenemethanol Código SA: 2939.49 Número CAS: 14838-15-4
Permanganato potásico Potassium permanganate Permanganate de potassium	(permanganic acid (HMnO <sup>4</sup> ), potassium salt) Código SA: 2841.61 Número CAS 7722-64-7
Piperonal Piperonal	(1,3-benzodioxole-5-carboxaldehyde) Código SA: 2932.93 Número CAS: 120-57-0

<sup>416</sup> Disponible en web: [http://www.incb.org/documents/PRECURSORS/RED-LIST/RedList2012\\_S\\_13thEd.pdf](http://www.incb.org/documents/PRECURSORS/RED-LIST/RedList2012_S_13thEd.pdf), fecha de consulta: 20 agosto 2014.

Pipéronal	
Safrol Safrole Safrole	(1,3-benzodioxole,5-(2-propenyl)-) Código SA: 2932.94 Número CAS: 94-59-7
Seudoefedrina Pseudoephedrine Pseudoéphédrine	([S-(R*,R*)]--[1-(methylamino)ethyl]-benzenemethanol) Código SA: 2939.42 Número CAS: 90-82-4

B. Sustancias Incluidas en el **Cuadro II**:

<b>Sustancia</b> (español, inglés y francés)	<b>(Chemical Abstracts Index), Sistema Armonizado (SA) y Chemical Abstracts Service (CAS)</b>
Acetona Acétone Acetone	(2-propanone) Código SA: 2914.11 Número CAS: 67-64-1
Ácido antranílico Anthranilic acid Acide anthranilique	(2-aminobenzoic acid) Código SA: 2922.43 Número CAS: 118-92-3
Ácido clorhídrico Hydrochloric acid Acide chlorhydrique	(hydrochloric acid) Código SA: 2806.10 Número CAS: 7647-01-0
Ácido sulfúrico Sulphuric acid Acide sulfurique	(sulfuric acid) Código SA: 2807.00 Número CAS: 7664-93-9
Éter etílico Ethyl ether Ether éthylique	(1,1'-oxybis[ethane]) Código SA: 2909.11 Número CAS: 60-29-7
Metileticetona Methyl ethyl ketone Méthyléthylcétone	(2-butanone) Código SA: 2914.12 Número CAS: 78-93-3
Piperidina Piperidine Pipéridine	(piperidine) Código SA: 2933.32 Número CAS: 110-89-4
Tolueno Toluene Toluène	(benzene, methyl-) Código SA: 2902.30 Número CAS: 108-88-3

## Anexo 3

### Totales mundiales de las previsiones, 2008-2013

A: total provisional de las previsiones, antes de los ajustes a las existencias y/o previsiones suplementarias confirmadas durante el año.

B: total final de las previsiones, incluyendo los ajustes a las existencias y/o previsiones suplementarias confirmadas durante el año.

Estupaciente	2008		2009		2010		2011		2012	2013
	A (kg)	B (kg)	A (kg)	B (kg)	A (kg)	B (kg)	A (kg)	B (kg)	A <sup>2</sup> (kg)	B <sup>2</sup> (kg)
Acetildihidrocodeína	16	41	16	41	2	3	2	3	2	2
Alfentanilo	26	94	33	89	36	119	36	97	40	163
Cannabis		12 474		16 182		12 789		23 186	16 452	1 266
Resina de	1	3	=	2	42	44	=	350	=	1
Coca, hoja de	140 983	335 816	140 493	393 440	141 483	367 030	139 984	425 556	140 483	130 207
Cocaína	376	523	1 366	1 559	1 337	1 486	446	1 040	822	328
Codeína	414 969	450 003	419 615	459 191	390 743	474 887	488 710	527 776	484 366	498 820
Concentrado de Paja adormidera	598 879	734 629	687 248	799 310	755 816	913 128	750 860	815 145	772 605	907 591
Dextromoramina	12	17	72	74	54	56	62	63	44	13
Dextropropoxifeno	260 674	632 258	619 905	629 248	401 255	451 883	456 315	489 329	257 002	228 744
Difenoxina	1	2	3	5	3	3	3	3	1	=
Dihidrocodeína	40 221	45 115	39 457	43 438	34 321	44 018	41 446	47 069	39 372	28 008
Dihidromorfina	1 920	1 799	1 920	2 617	2 549	2 550	2 549	2 353	2 257	3 300
Difenoxilato	26 046	30 096	27 335	28 848	24 276	26 620	35 905	36 581	37 385	39 296
Dipipanona	71	97	72	139	27	35	8	23	9	9
Drotébanol	2	2	=	=	10	20	1	2	2	2
Ecgonina	=	=	=	=	=	56	=	368	=	3
Etilmorfina	5 148	5 590	4 385	4 539	4 043	4 704	2 767	3 210	2 367	2 754
Etorfina	1	2	1	2	1	=	1	2	1	1
Fentanilo	3 946	3 397	3 705	4 335	3 735	5 252	4 565	4 861	4 495	4 985
Heroína	470	693	656	805	731	4 014	724	3 449	712	636
Hidrocodona	32 059	27 914	40 220	26 288	33 104	33 400	41 703	28 295	59 697	63 686
Hidromorfona	2 590	3 979	3 061	3 684	3 382	3 704	4 456	3 297	4 751	6 409
Isometadona	=	=	=	=	=	=	=	=	1	1
Cetobemidona	141	309	145	306	123	290	112	239	105	125
Levorfanol	6	18	10	16	10	16	10	10	4	4
Metadona	54 073	52 317	61 900	61 403	67 754	60 394	73 074	74 235	76 183	72 114
Metadona intermediario de la	31 000	29 217	33 000	30 105	33 000	33 000	30 368	30 368	33 303	30 344
Morfina	282 991	275 361	297 729	304 309	287 529	303 467	307 033	318 795	311 175	305 118
Nicocodina	25	25	20	20	10	10	=	=	=	=
Nicomorfina	17	51	20	37	17	29	16	21	14	14
Normetadona	25	20	20	20	20	31	30	36	30	30
Opio	867 719	1 678 735	1 122 125	1 446 437	1 553 646	2 096 069	1 590 680	1 822 627	1 552 061	794 287



Oripavina	500	3 501	645	625	10 287	20 671	6 994	13 896	12 079	56 915
Oxicodona	60 512	58 290	91 016	73 405	95 557	102 066	112 504	78 717	102 272	122 287
Oximorfona	3 091	3 499	2 881	5 352	4 314	8 150	5 877	6 163	10 867	13 384
Petidina	27 337	29 551	28 339	29 334	23 241	24 758	25 086	26 559	24 564	27 411
Petidina, intermediario A de la	2 500	2 500	2 500	2 500	=	=	1 500	1 500	1 500	=
Petidina, intermediario B de la	=	=	=	=	=	=	=	=	1	=
Petidina, intermediario C de la	=	=	=	=	2 500	2 500	=	=	=	=
Folcodina	13 047	16 125	15 240	20 423	15 286	19 210	16 558	21 518	16 499	18 098
Pirtramida	497	369	506	932	613	897	619	940	710	1 333
Remifentanilo	57	159	84	87	122	132	139	169	144	143
Sufentanilo	17	45	23	52	18	27	18	25	15	18
Tebacón	35	138	35	132	35	102	46	135	46	75
Tebaína	103 531	106 576	140 430	162 342	164 993	197 780	162 619	185 377	130 034	163 564
Tiofentanilo	2	2	=	=	=	=	=	=	=	=
Tilidina	74 665	74 788	87 191	71 603	61 138	58 478	75 340	73 358	62 955	78 929
Trimeperidina	1 494	1 524	1 218	1 243	1 371	1 444	1 216	1 245	1 157	1 106

<sup>a</sup> Datos al 31 de enero de 2012

<sup>b</sup> Datos al 10 de diciembre de 2012

Fuente: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ONU, Previsiones 2013, Anexo II.

## Anexo 4

### Previsiones de las necesidades mundiales de estupefacientes para 2013

(Total de las provisiones en gramos antes del ajuste a las existencias)

<b>China</b>	
Alfentanilo.....	1
Cannabis.....	5
Cocaína.....	8 000
Codeína.....	10 400 000
Concentrado de paja	
AMA <sup>c</sup> .....	21 030 000
ATA <sup>b</sup> .....	180 000
Dihidrocodeína.....	450 000
Difenoxilato.....	3 200 000
Etilmorfina.....	1 500
Fentanilo.....	25 000
Hidrocodona.....	20 000
Hidromorfona.....	5 000
Metadona.....	4 300 000
Morfina.....	10 400 000
Opio.....	12 150 000
Oxicodona.....	600 000
Petidina.....	3 000 000
Folcodina.....	610 000
Remifentanilo.....	15 000
Sufentanilo.....	3 000
Tebaina.....	650 000
Tilidina.....	30 000
<b>Colombia</b>	
Alfentanil.....	10
Cannabis.....	50
Resina de.....	5
Cocaína.....	50
Codeína.....	2 125 000
Dextropropoxifeno.....	5
Dihidrocodeína.....	1 500 000
Difenoxilato.....	20
Etilmorfina.....	5
Etorfina.....	10
Fentanilo.....	6 000
Heroína.....	50
Hidrocodona.....	30 000
Hidromorfona.....	20 000
Metadona.....	60 000
Morfina.....	80 000
Opio.....	10
Oxicodona.....	220 000
Oximorfona.....	10
Petidina.....	70 000
Remifentanilo.....	4 000
Sufentanilo.....	10
Tebahína.....	10

**Francia**

Acetildihidrocodeína.....	3
Alfentanilo.....	2 000
Alfacetilmetadol.....	3
Alfametadol.....	3
Alfaprodina.....	3
Anileridina.....	3
Becitramida.....	3
Cannabis.....	20 000
Resina de.....	200
Coca, hoja de.....	5 000
Cocaína.....	5 000
Codeína.....	30 100 000
Concentrado de paja.....	
ACA <sup>e</sup> .....	9 294 000
AMA <sup>c</sup> .....	80 829 000
ATA <sup>b</sup> .....	20 220 000
Dextromoramida.....	3
Dextropropoxifeno.....	200
Difenoxina.....	3
Dihidrocodeína.....	1 000
Dihidroetorfina.....	10
Dihidromorfina.....	3
Difenoxilato.....	100
Dipipanona.....	5 000
Ecgonina.....	3
Etilmorfina.....	700 000
Etonitaceno.....	3
Etorfina.....	10
Fentanilo.....	90 000
Heroína.....	200
Hidrocodona.....	100
Hidromorfona.....	50 000
Isometadona.....	3
Cetobemidona.....	2 000
Levorfanol.....	3
Metadona.....	1 500 000
3-Metilfentanilo.....	3
Morfina.....	92 700 000
Morphine-6GLUC.....	3
N-oximorfina.....	3
Nicomorfina.....	3
Norcodeína.....	3
Normetadona.....	3
Normorfina.....	3
Opio.....	6 050 000
Oripavina.....	200
Oxicodona.....	11 000 000
Oximorfona.....	100
Petidina.....	20 000
Petidina, Intermediario B de la.....	3
Fenoperidina.....	3
Folcodina.....	3 050 000
Piritramida.....	3
Remifentanilo.....	3 000
Sufentanilo.....	800
Tebacón.....	3
Tebafina.....	15 015 000
Tilidina.....	100

**Alemania**

Alfentanilo.....	1 700
Cannabis.....	200 000
Coca, hoja de.....	1
Cocaína.....	4 200
Codeína.....	6 010 001
N-Oxicodéina.....	4
Concentrado de paja de adormidera	
AMA <sup>c</sup> .....	1 800 000
Desomorфина.....	1
Dextromoramida.....	2
Dextropropoxifeno.....	5
Dihidrocodeína.....	96 500
Dihidroetorfina.....	30
Dihidromorfina.....	1
Difenoxilato.....	43 030
Dipipanona.....	1
Ecgonina.....	10
Etilmorfina.....	50
Etorfina.....	10
Fentanilo.....	430 000
Heroína.....	35 000
Hidrocodona.....	200
Hidromorfona.....	320 060
Isometadona.....	1
Cetobemidona.....	800
Levomoramida.....	1
Metadona.....	5 000 000
Metadona, intermediario de la.....	3 000 500
Morfina.....	1 850 000
N-oximorfina.....	1
Nicomorfina.....	1
Norcodeína.....	1
Normorfina.....	1
Opio.....	410 000
Oripavina.....	1
Oxicodona.....	3 850 200
Oximorfona.....	200
Petidina.....	3 500 000
Petidina, Intermediario A de la.....	1
Petidina, Intermediario B de la.....	1
Petidina, Intermediario C de la.....	1
Folcodina.....	1
Pirritramida.....	170 000
propiramo.....	1
Racemoramida.....	1
Remifentanilo.....	8 030
Sufentanilo.....	1 200
Tabacón.....	50
Tebafina.....	8 001 000
Tilidina.....	52 000 000

**Ghana**

Cocaína.....	10
Codeína.....	200 000
Dextropropoxifeno.....	150 000
Dihidrocodeína.....	500
Fentanilo.....	10
Heroína.....	2
Metadona.....	2
Morfina.....	10 000
Opio.....	20
Petidina.....	150 00
Tebaina.....	1

**India**

Cannabis.....	10
Cocaína.....	3
Codeína.....	65 000 000
Dextropropoxifeno.....	205 000 000
Dihidrocodeína.....	1 100 000
Difenoxilato.....	30 000 000
Ecgonina.....	2
Etilmorfina.....	500 000
Etorfina.....	4
Fentanilo.....	11 000
Heroína.....	3
Hidrocodona.....	10 000
Hidromorfona.....	100
Metadona.....	2 700 000
Morfina.....	12 290 000
Normetadona.....	10 000
Opio.....	244 000 000
Oxicodona.....	20 000
Oximorfona.....	5
Petidina.....	1 000 000
Folcodina.....	450 000
Remifentanilo.....	2 000
Sufentanilo.....	25
Tebahína.....	1 500 000
Tilidina.....	140 000
Trimeperidina.....	350 000

**México**

Cannabis.....	13 202
Cocaína.....	2
Codeína.....	400 000
Dextropropoxifeno.....	4 000 000
Dihidrocodeína.....	2
Difenoxilato.....	10
Etilmorfina.....	1
Etorfina.....	50
Fentanilo.....	5 000
Heroína.....	1
Hidrocodona.....	5 000
Hidromorfona.....	15 000
Metadona.....	150 000
Morfina.....	300 000
Oxicodona.....	40 000
Oximorfona.....	2
Petidina.....	1
Remifentanilo.....	1 000
Sufentanilo.....	100
Tebaina.....	1

**Estados Unidos**

Acetilmetadol.....	2
Alfentanilo.....	30 600
Alilprodina.....	2
Alfacetilmetadol.....	2
Alfameprodina.....	2
Alfametadol.....	2
Alfaprodina.....	2
Betacetilmetadol.....	2
Betameprodina.....	2
Betametadol.....	2
Betaprodina.....	2
Cannabis.....	35 285
Resina de.....	100
Coca, hoja de.....	130 000 000
Cocaína.....	85
Codeína.....	83 201 856
Concentrado de paja de adormidera	
ACA <sup>e</sup> .....	22 369 674
AMA <sup>c</sup> .....	140 566 449
AOA <sup>a</sup> .....	48 043 125
ATA <sup>b</sup> .....	105 746 011
Dextropropoxifeno.....	15
Difenoxina.....	50
Dihidrocodeína.....	90 000
Dihidromorfina.....	3 300 000
Difenoxilato.....	600 000
Ecgonina.....	3 000
Etilmorfina.....	2
Etorfina.....	7
Fentanilo.....	1 687 000
Heroína.....	25
Hidrocodona.....	63 000 000
Hidromorfona.....	3 628 000
Hidroxiptidina.....	2
Isometadona.....	4
Levo-A-acetylmetadol.....	3
Levomorfán.....	5
Levorfanol.....	3 600
Metazocina.....	6
Metadona.....	20 000 000
Intermediario de la.....	26 000 002
3-Metilfentanilo.....	2
3-Metiltiofentanilo.....	2
Morfina.....	86 000 000
Noracimetadol.....	2
Norcodeína.....	10
Norlevorfanol.....	52
Normetadona.....	2
Normorfina.....	10
Opio.....	255 000 970
Oripavina.....	18 200 000
Oxicodona.....	82 200 000
Oximorfona.....	9 500 000
Petidina.....	5 500 000
Petidina, Intermediario A de la.....	6
Petidina, Intermediario B de la.....	11
Petidina, Intermediario C de la.....	6
Fenazocina.....	6
Properidina.....	2
Racemorfán.....	3
Remifentanilo.....	2 500
Sufentanilo.....	6 250
Tebaina.....	75 010 000
Tiofentanilo.....	2

Fuente: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ONU, Previsiones 2013, Anexo II.



## Anexo 5

### Cuadros relativos al consumo de analgésicos opioides en las regiones

#### Cuadro 1

Niveles de consumo de estupefacientes: consumo medio de estupefacientes, 2007 a 2009, por región por día.

(Dosis diarias definidas con fines estadísticos por millón de habitantes por día)

<i>Región</i>	<i>Codeína</i>	<i>Fentanilo</i>	<i>Hidrocodona</i>	<i>Hidromorfona</i>	<i>Morfina</i>	<i>Oxicodona</i>	<i>Petidina</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>América del Norte</i>	58	7 481	13 738	675	1 564	4 441	72	509	28 536
<i>América del Sur</i>	5	120	8	1	68	8	10	2	221
<i>América Central y Caribe</i>	<<	32	4	<<	16	4	8	1	65
<i>Oceanía</i>	70	2 727	<<	42	1 050	1 590	28	3	5 510
<i>Europa</i>	32	3 707	6	104	398	288	11	689	5 236
<i>Asia Occidental</i>	2	123	-	<<	8	8	7	7	155
<i>Asia Oriental y Sudoriental</i>	3	102	<<	1	19	4	11	8	146
<i>Asia Meridional</i>	<<	3	1	-	7	<<	1	4	17
<i>África</i>	4	22	<<	<<	10	<<	3	11	50

*Nota:* El símbolo "<<" indica una cantidad inferior a 1 dosis diaria definida con fines estadísticos por millón de habitantes por día.



## Cuadro 2

Niveles de consumo de estupefacientes: consumo medio de estupefacientes en América del Norte, América del Sur y América Central y el Caribe, 2007 a 2009.

(Dosis diarias definidas con fines estadísticos por millón de habitantes por día)

Clasificación Regional	Clasificación en América	Clasificación Mundial	País o territorio no metropolitano	Codeína	Fentanilo	Hidrocodona	Hidromorfona	Morfina	Oxicodona	Petidina	Otros	Total
América del Norte												
1	1	1	Estados Unidos de América	<<	9 904	20 066	673	2 060	5 962	88	734	39 487
2	2	2	Canadá	783	9 432	253	2 909	2 080	4 932	151	92	20 632
3	21	91	México <sup>9</sup>	-	74	-	1	9	1	-	-	85
Promedio regional América del Sur				5	120	8	1	68	8	10	2	221
Promedio regional: América Central y el Caribe				<<	32	4	<<	16	4	8	1	65
Promedio regional: Oceanía				70	2 727	<<	42	1 050	1 590	28	3	5 510
Promedio regional: Europa				32	3 707	6	104	398	288	11	689	5 236
Promedio regional: Asia Oriental y Sudoriental				3	102	<<	1	19	4	11	8	146
Promedio regional : Asia Meriodal				<<	3	1	-	7	<<	1	4	17
Promedio regional: Asia occidental				2	123	-	<<	8	8	7	7	155
Promedio regional: África				4	22	<<	<<	10	<<	3	11	50

*Nota:* El símbolo “<<” indica una cantidad inferior a 1 dosis diaria definida con fines estadísticos por millón de habitantes por día.

Fuente: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, ONU, Informe Especial – “Disponibilidad de Sustancias Sometidas a Fiscalización Internacional: Garantizar suficiente acceso a esas sustancias para fines médicos y científicos”, 2010.