

doce.

Protección a la salud por sustancias tóxicas



La tutela del derecho humano a la salud y la política prohibicionista en materia de salud.

Iniciativa del Ejecutivo con proyecto de decreto,
por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos
4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos, en materia de protección de la salud
por el uso de sustancias tóxicas

Fernando CANO VALLE*
Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ**

335

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Planteamiento del problema: el contenido de la iniciativa*. III. *Déficit de la iniciativa: el paternalismo proteccionista, la participación ciudadana, la ciencia e industria, y la participación social*. IV. *Argumentos específicos en torno al uso de vapeadores*. V. *El tema del fentanilo*. VI. *La ignorancia del “derecho al libre desarrollo de la personalidad”*. VII. *Colofón*.

I. PREÁMBULO

La dependencia a las drogas es una enfermedad compleja que involucra aspectos sociales, culturales y económicos, así como alteraciones biológicas, cerebrales, neurológicas y, a menudo, de carácter psiquiátrico. Esta condición requiere un enfoque integral, que incluye tratamiento farma-

* Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0002-7982-7734.

** Investigador titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-7557-4525.

Los autores agradecen a la licenciada Diana Laura Pérez Martínez, integrante en la línea Derecho y Medicina IJJ, UNAM, su colaboración.

cológico y psicosocial, ya que los casos crónicos suelen presentar recaídas a pesar de periodos de remisión. Aunque no todas las sustancias psicoactivas son tóxicas, su impacto en la salud pública es significativo y requiere atención especializada una vez que son sustancias psicoactivas

Las drogas tienen propiedades reforzadoras que dependen de su capacidad para incrementar la dopamina en las estructuras cerebrales, lo cual puede afectar los procesos de memoria y aprendizaje, especialmente en el hipocampo. Por ejemplo, la nicotina, presente en el tabaco, actúa como un potente reforzador positivo de la conducta de fumar, estimulando receptores específicos en el cerebro.

La exposición al humo del tabaco está asociada con numerosas enfermedades graves, lo que resalta la importancia de medidas de prevención y tratamiento accesibles. Sin embargo, la falta de enfoque en la reducción de daños y la comorbilidad en las políticas públicas limita la efectividad de los programas de salud.

El consumo de sustancias adictivas está influenciado por los significados que los individuos les atribuyen, especialmente en los adolescentes, cuyos cerebros aún están en desarrollo.

Las iniciativas de prevención históricamente se han centrado en la información sobre los riesgos, pero su efectividad ha sido cuestionada. Es necesario un enfoque más amplio que incluya mayor orientación y comprensión de los factores subyacentes al consumo.

Además, es crucial que los procesos legislativos consideren evidencia científica y técnica al regular el uso de sustancias adictivas, ya que los productos legislativos deben justificar su validez ante la sociedad. Es importante entender que las drogas de diseño, producidas en laboratorios clandestinos, presentan riesgos agudos y crónicos similares a las drogas tradicionales, lo que subraya la necesidad de una respuesta integral y basada en la evidencia para abordar el problema de las adicciones.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La publicación de dos iniciativas en la *Gaceta Parlamentaria* el 5 de febrero de 2024 ha generado debate. La primera, propuesta por el Ejecutivo federal, busca enmendar el artículo 4o. de la Constitución para garantizar

atención médica integral, universal y gratuita, mientras que la segunda adiciona disposiciones para prohibir la producción y distribución de cigarrillos electrónicos, vapeadores y otras sustancias tóxicas. Esto ha generado una paradoja, ya que si bien una iniciativa amplía el acceso a la salud, la otra restringe la producción y distribución de ciertos productos químicos necesarios para ésta. Además, se critica la falta de imaginación estatal al abordar estos problemas con prohibiciones en lugar de medidas de control sanitario, lo que podría beneficiar a los cárteles del narcotráfico y no resolver realmente los problemas de salud pública asociados.

La exposición de motivos de ambas iniciativas resaltan la importancia del derecho a la protección de la salud, especialmente en lo relacionado con el uso de cigarrillos electrónicos y sustancias tóxicas, como el fentanilo. Se argumenta sobre los riesgos para la salud asociados con estos productos, respaldados por datos de estudios y análisis. Sin embargo, se cuestiona la efectividad de abordar estos problemas mediante la prohibición, en un momento en que hay un debate global sobre la necesidad de reconsiderar enfoques restrictivos hacia las drogas y explorar alternativas basadas en el control sanitario, similar al enfoque utilizado para regular el alcohol, lo que también pone en evidencia el uso político del lenguaje de los derechos.

Salvando la pobreza e inconexión argumentativa de la iniciativa, un tema inicial sería el uso del discurso de los derechos humanos, en particular del derecho a la protección de la salud, la niñez y el medio ambiente, para impulsar medidas prohibicionistas o restrictivas, lo que muestra un uso perverso de esos derechos.

También, con los datos asociados a la iniciativa, se podrán realizar tres críticas de base: a) la falta de imaginación estatal, al pretender resolver el problema de incorporación de ciertos materiales peligrosos o tóxicos en los vapeadores con su prohibición, en lugar de resolverlo con medidas de control sanitario en su fabricación; b) resolver el problema en torno al uso de sustancias tóxicas y otras sustancias tóxicas, como el fentanilo, con la prohibición. Lo anterior sólo beneficia a los cárteles del narcotráfico, y c) transformar los problemas de seguridad públicas en problemas de salud, pretendido que el problema de salud que involucran ambos procesos, el de vapear y el uso de sustancias tóxicas, se resuelve con su prohibición.

III. DÉFICIT DE LA INICIATIVA: EL PATERNALISMO PROTECCIONISTA, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LA CIENCIA E INDUSTRIA, Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La historia de la prohibición y restricción de sustancias químicas se remonta a eventos internacionales, como la Comisión del Opio de Shanghai en 1909 y la Primera Conferencia sobre Opio de La Haya en 1912, seguidos por tratados como la Convención Única de 1961 y la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de 1988. En Estados Unidos, este esquema se consolidó durante el gobierno de Richard Nixon, quien declaró una “guerra contra las drogas” en 1970, promulgando el Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act y estableciendo agencias como la DEA y la FDA para combatir el abuso de sustancias. Sin embargo, en México, el Poder Judicial ha expresado un “rechazo radical” al paternalismo estatal, como se evidencia en varios casos de amparos entre 2015 y 2019.

Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal el 5 de febrero de 2024 carecen de un enfoque democrático, ya que parecen surgir más como respuesta a presiones externas y agendas electorales que como una genuina respuesta a las necesidades de la población. Esto se refleja en la ausencia de participación de sectores relevantes, como la comunidad científica especializada en química y medicina, en la elaboración de las reformas propuestas. A pesar de la importancia de temas como el acceso a la salud y la protección contra sustancias tóxicas, se evidencia una falta de consulta pública y participación ciudadana en el proceso de elaboración de estas iniciativas.

Por otro lado, en el contexto de los derechos humanos y la participación ciudadana, es fundamental destacar el papel que juegan los usuarios y la comunidad en la protección de la salud. La legislación vigente establece claramente el derecho de la comunidad a participar en el cuidado de su salud, así como el derecho de los usuarios a recibir información adecuada y a reportar incidentes relacionados con la salud pública. Este enfoque subraya la importancia de una participación activa de la ciudadanía en los asuntos que les conciernen, en línea con el derecho humano a la protección de la salud y la promoción de una sociedad más informada y comprometida con su bienestar colectivo.

Además, es crucial reconocer que la falta de participación democrática en la elaboración de estas reformas constitucionales puede socavar la legi-

timidad de las mismas reformas y minar la confianza en las instituciones gubernamentales. La ausencia de un proceso transparente y participativo podría alimentar la percepción de que estas iniciativas están más orientadas a servir a intereses particulares o políticos que a abordar eficazmente los problemas de salud y seguridad pública que enfrenta el país. Esto podría generar un ambiente de descontento y desconfianza entre la población, lo que a su vez podría dificultar la implementación efectiva de las medidas propuestas.

En este sentido, resulta fundamental promover mecanismos de participación ciudadana más robustos y transparentes en la formulación de políticas de salud y seguridad pública. La consulta pública y el diálogo abierto con expertos y representantes de la sociedad civil son herramientas esenciales para garantizar que las políticas adoptadas reflejen verdaderamente las necesidades y preocupaciones de la población. Además, una mayor inclusión de actores clave, como científicos, académicos y representantes de comunidades afectadas, puede enriquecer el proceso de toma de decisiones y contribuir a la adopción de medidas más efectivas y equitativas para abordar los desafíos relacionados con la salud pública y el control de sustancias tóxicas. En última instancia, fomentar una cultura de participación y colaboración en la formulación de políticas es fundamental para fortalecer la democracia y promover el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos.

IV. ARGUMENTOS ESPECÍFICOS EN TORNO AL USO DE VAPEADORES

El debate en torno a los cigarrillos electrónicos continúa siendo controvertido, con diversas organizaciones y expertos expresando puntos de vista divergentes sobre la seguridad y los efectos de aquéllos para la salud. Mientras que la American Cancer Society y la Organización Mundial de la Salud advierten sobre los riesgos potenciales asociados con el vapeo, señalando la presencia de nicotina y otras sustancias tóxicas en los aerosoles, otros, como Clive Bates, cuestionan la validez de ciertas afirmaciones, y enfatizan en los posibles beneficios de reducción de daños. Además, estudios realizados por instituciones como la National Academies of Science Engineering and Mathematics y el Royal College of Physicians sugieren

que los cigarrillos electrónicos pueden ser significativamente menos dañinos que los cigarrillos tradicionales, aunque se requieren más investigaciones para una evaluación completa de los riesgos asociados.

Ante esta falta de consenso, se destaca la importancia de adoptar una postura prudente en la regulación de los cigarrillos electrónicos, considerando tanto los posibles riesgos como los beneficios potenciales para la salud pública. Las recomendaciones de la OMS apuntan hacia la implementación de regulaciones estrictas que limiten el acceso a estos productos, especialmente entre los jóvenes, al tiempo que se exploran estrategias para la cesación tabáquica. Sin embargo, se advierte contra medidas prohibicionistas, que podrían tener efectos contraproducentes, como sugieren algunos expertos, quienes abogan por enfoques más equilibrados que fomenten la reducción de daños y la protección de la salud pública.

V. EL TEMA DEL FENTANILO

El fentanilo, clasificado como un analgésico y anestésico, es reconocido por su efectividad en el tratamiento del dolor, y se encuentra incluido en la Lista Modelo de Medicinas Esenciales de la Organización Mundial de la Salud. El dolor, definido por la Real Academia Española y la International Association for Study of Pain, como una experiencia sensorial y emocional desagradable, constituye una experiencia subjetiva influenciada por diversos factores biológicos, psicológicos y sociales. Es en la búsqueda de alivio para este dolor que surgieron compuestos como la heroína y el fentanilo, aunque estos últimos presentan riesgos significativos de adicción.

El fentanilo, aproximadamente cien veces más potente que la morfina, se utiliza para tratar diversos tipos de dolor, y su uso clínico está respaldado por su seguridad y eficacia en pacientes hemodinámicamente estables. Sin embargo, existe una forma ilícita de fentanilo que se mezcla con otras drogas, como heroína y cocaína, lo que aumenta considerablemente el riesgo de sobredosis y adicción. A pesar de la regulación existente en México sobre el fentanilo y otras sustancias estupefacientes, se plantea la necesidad de considerar medidas adicionales para abordar el problema de manera integral.

La adicción al fentanilo y su papel en la epidemia de muertes por sobredosis, especialmente en Estados Unidos, ha llevado a un llamado a la acción para combatir este flagelo de manera más efectiva. Sin embargo, la prohibición total del fentanilo puede no ser la solución adecuada, ya que el fentanilo farmacéutico sigue siendo fundamental para el tratamiento del dolor en entornos clínicos controlados. En cambio, se sugieren alternativas como el uso de naloxona para revertir sobredosis, la implementación de leyes del buen samaritano para proteger a quienes brindan ayuda a personas con adicción, y la creación de clínicas especializadas supervisadas por el Estado para tratar la adicción a sustancias derivadas del opio. Estas medidas, junto con un enfoque equilibrado en la regulación del fentanilo, podrían contribuir a abordar de manera más efectiva el problema de la adicción y las sobredosis relacionadas con esta sustancia.

VI. LA IGNORANCIA DEL “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD”

341

Un último tema abordado se relaciona con los argumentos presentados en los amparos mencionados anteriormente, donde se destacó la existencia del “derecho al libre desarrollo de la personalidad” como un espacio residual de libertad no cubierto por otras libertades públicas, concepto respaldado por el Tribunal Constitucional alemán en el caso *Elfes*. Se subrayó que, en el ordenamiento mexicano, este derecho fundamental se deriva del derecho a la dignidad, y tiene tanto una dimensión externa como interna: la primera ampara la libertad de acción para realizar actividades necesarias para el desarrollo personal, mientras que la segunda protege la esfera de privacidad del individuo contra intromisiones externas que limitan su autonomía. Carlos Bernal Pulido, cuya doctrina se citó en la sentencia, argumenta que el derecho al libre desarrollo de la personalidad abarca aspectos no regulados por otras libertades constitucionales, como la elección del estado civil, la opción sexual, la apariencia, la educación, y las decisiones médicas. Esto pone de manifiesto que los autores de la iniciativa ignoraron estos argumentos al promover una política legislativa prohibicionista sobre los vapeadores y el fentanilo, dejando de lado un aspecto crucial del debate jurídico y constitucional.

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

VII. COLOFÓN

En México y el mundo existe una vasta problemática social y sanitaria como consecuencia del uso y abuso de sustancias psicoactivas, algunas de origen natural y otras obtenidas a través de síntesis químicas, que por sus acciones de excitación, relajación o distorsión de la realidad inducen su consumo, y el exceso de su empleo conduce a la dependencia de las personas a esos efectos, y por consecuencia a inexorables daños morfológicos y funcionales, verdadera enfermedad con explicaciones científicas biomoleculares, que los disminuye en su integridad física, psicológica y social.

Aun cuando existe una enorme magnitud de conocimiento y estadísticas, producto de investigaciones efectuadas con el método científico, y avaladas por instituciones especializadas en temas específicos, dicha información puede o no ser ponderada por los órganos legislativos en la generación de las leyes.

Las iniciativas de prevención que se enfocan en los adolescentes y en los programas de educación sobre el alcohol tienen uno o más objetivos: aumentar el conocimiento sobre el problema de la adicción al alcohol entre los adolescentes, que durante la década de 1960 y hasta principios de la década de 1970 se enfocaron principalmente en la provisión de conocimiento sobre el uso del alcohol y los riesgos asociados. Las intervenciones escolares populares durante las décadas de 1970 y 1980 se basaban exclusivamente en enfoques informativos, y a menudo también enseñaban a los estudiantes sobre los peligros del uso de las drogas. Como se advierte, a pesar de que se aumentó el conocimiento para cambiar las actitudes hacia el alcohol, el tabaco y el uso de las drogas, el consumo real de sustancias adictivas permanece sin cambio. El campo de la atención primaria y la salud pública en nuestro país han funcionado en lo general en forma descoordinada; de ahí que no hayan cobrado la efectividad que demanda el grave problema de las adicciones, pues es erróneo pensar que seguir haciendo lo mismo dará diferentes resultados.

Debemos reconocer que por eso en el caso de las adicciones no se ha logrado desincentivar su consumo; se ha orientado la política a criminalizar más que a considerar los problemas de salud pública; se requiere de más información, orientación y estimular la responsabilidad social.

El nivel educativo propicia cercanía o lejanía, tanto de sustancias adictivas como de las consecuencias vinculadas a ellas. Es decir, la mejor política pública de prevención de un Estado es realizar acciones vinculadas a incrementar los niveles de educación en la sociedad, especialmente en grupos de alto riesgo. La educación que posee un individuo o una sociedad eleva la capacidad de inferencia ante estímulos potencialmente dañinos. Aunque biológicamente todos los seres humanos decodificamos orgánicamente de forma similar las sustancias adictivas, un factor determinante de adhesión a ellas será el cultural, relacionado con el nivel educativo individual. La educación no sólo influye en el significado vinculado a una sustancia, sino, sobre todo, en el autoconcepto, y éste, a su vez, en la amplitud, intensidad y frecuencia de acciones que el individuo emite en otros roles.

Una solución integral es que a nivel nacional se establezcan metas urgentes, para elevar el nivel educativo en las próximas generaciones, sobre todo en los núcleos de población más vulnerables a desarrollar adicciones, que lamentablemente son los que menor acceso tienen a la atención a la salud.