

## A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

Jorge Javier ROMERO VADILLO

La Constitución de 1917 se ocupó explícitamente del papel que debería jugar el Estado respecto a “sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza”. Tanto al Congreso general y a las legislaturas de los estados, como al Consejo de Salubridad General, dependiente de la Presidencia de la República, se les ordenaba llevar a cabo acciones para combatir el alcoholismo. A los legislativos se les ordenaba expedir de inmediato leyes al respecto, mientras que al órgano del ejecutivo se le facultaba para poner en vigor medidas como parte de la campaña antialcohólica y contra la venta de sustancias enervantes que se decretaba.

La concepción que sobre este tema tenían buena parte de los constituyentes provenía de la visión sanitarista desarrollada desde el Porfiriato. La historia de los orígenes de la política pública de salud en México es narrada por el Dr. Francisco de P. Miranda en una conferencia ante el Comité de Relaciones Culturales de Estados Unidos con América Latina, en 1930, cuando era jefe de la Oficina de Intercambio del Departamento de Salubridad Pública.

El doctor De P. Miranda apunta la relevancia que tuvieron Eduardo Liceaga y Octaviano González Fabela en el desarrollo de la salubridad como política pública y en el papel del Estado en el control de enfermedades endémicas y de epidemias. Con la retórica de los funcionarios de la época, alaba la tarea de los científicos, quienes “pusieron los cimientos de la obra sanitaria. Casi todo lo que existe hoy, fue comenzado en su tiempo, pero desgraciadamente de una manera muy limitada”, mientras critica la distribución constitucional de competencias que les otorga a las autoridades locales las facultades en materia de salubridad:

El Consejo de Salubridad de la Ciudad de México tenía un alcance muy limitado, su campo de acción estaba restringido al Distrito Federal y al Servicio de Sanidad Marítima y Fronteras. Solamente en casos en que se juzgaban peligrosos para la nación como el de las epidemias, podía el gobierno federal tomar una acción directa. Este estado de cosas no era satisfactorio. En primer lugar, no se podía esperar gran cosa de los gobiernos locales, pues sólo disponían de medios muy limitados; en segundo lugar,

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

no todos los estados de la República tenían autoridades sanitarias competentes, y en tercer lugar no había posible unidad de acción ni podía ejercerse control alguno sobre dichas autoridades locales, que eran libres hasta el grado de no hacer absolutamente nada para mejorar las condiciones reinantes. La ignorancia y pobreza en que vivía la mayoría del pueblo imposibilitaban la existencia de condiciones sanitarias. Era en balde que el Consejo Superior de Salubridad estuviera integrado por hombres internacionalmente conocidos como capaces e instruidos. Sus esfuerzos solamente alcanzaban un éxito parcial.

Esta visión se reflejó en la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908 a la fracción XXI del artículo 72 de la Constitución de 1857 con la cual dejó de ser prerrogativa de los estados el legislar sobre cuestiones de salubridad y se facultó al Congreso de la Unión para que además de “dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración” pudiera también dictar leyes sobre “salubridad general en la República.

Con esta reforma a la Constitución se gestó lo que se consideraría una “dictadura sanitaria”, dictadura que, influida por las tendencias internacionales sobre control de drogas, promulgaría en las primeras tres décadas del siglo XX leyes cada vez más restrictivas, leyes que en un principio restringieron la venta de algunas sustancias para proteger a la población de una supuesta “degeneración de la raza”; para convertirse gradualmente en restricciones monopolizadas por la sanción penal y el ámbito criminal.<sup>1</sup>

Fueron estas ideas las que imperaron en el Constituyente de 1917 cuando se fortalecieron las facultades del gobierno federal en materia de salud y se reforzó al Consejo de Salubridad General, el cual “dependerá del Presidente de la República, directamente sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país”, a instancias del médico, general y diputado José María Rodríguez, quien propuso las medidas en un discurso donde afirmaba que “la autoridad sanitaria es la única tiranía que se soporta en la actualidad, porque es la única manera de liberar al individuo de los contagios a la familia, al estado y a la nación. Es la única manera de fortificar la raza”.<sup>2</sup> Rodríguez sería poco después el presidente del Consejo de Salubridad General.

Estas disposiciones aparecen en el texto original de 1917, como cláusulas de la fracción XVI del artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión. Entre las materias sobre las que se faculta al Congreso de la Unión para legislar, se enlistan juntas las de ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y *salubridad general de la República*, materia esta última para la que se crea el órgano constitucional especializado, con atribuciones centralizadoras.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Schievenini Stefanoni, José Domingo, “La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940”, tesis para obtener el grado de maestro en estudios históricos, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2012.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

Entre las facultades que le concede la Constitución al Consejo de Salubridad General se delinea la política de drogas del Estado posrevolucionario, pues establece, en la cláusula 4a. de la citada fracción XVI, que “las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza,<sup>4</sup> serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan”. Implícitamente, se le confería al Consejo de Salubridad General para definir cuáles sustancias deberían ser combatidas y el énfasis con el que lo haría.

En el artículo 117, dedicado a las cosas que los estados no podrán hacer bajo ninguna circunstancia, de la nada, como coletilla, aparece un párrafo evidentemente añadido con calzador al texto original del artículo en el proyecto de Carranza: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

La visión de los constituyentes, si bien no era estrictamente prohibicionista —a la manera del puritanismo norteamericano, tan influyente en aquellos años— sino preventiva y regulatoria, sí refleja un fuerte sentimiento antialcohólico y sanitarista. En los debates se habló “sobre la necesidad de legislar sustancias como el opio y sus derivados, la cocaína, el éter y la mariguana” para contrarrestar “de una manera efectiva, eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas para la salud” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*). Las facultades en la materia que se le dan al Consejo de Salubridad General no se establecen como materia penal. La salubridad era el tema de la política pública delineada por la Constitución, no la salud como derecho. La obligación del Estado era garantizar las condiciones salubres del entorno. De ahí que el objetivo explícito en materia de alcohol y lo que entonces se llamaban *enervantes* fuera llevar a cabo “campañas de combate”, aunque en el caso de las sustancias distintas al alcohol se establecía que los esfuerzos irían contra la venta y dejaba libertad a los estados para definir sus propias leyes en materia de alcohol, lo que más adelante permitió a Tomás Garrido Canabal establecer la ley seca durante algún tiempo en su dominio político en Tabasco.<sup>5</sup>

Aunque hubo voces claramente prohibicionistas desde los primeros tiempos de vigencia de la Constitución, como la de Francisco J. Múgica, que propuso junto con el diputado Pastrana que se legislara para prohibir “la fabricación y venta de pulque, lo mismo que la fabricación de alcohol de maguey y de caña de azúcar para la fabricación de bebidas embriagantes, y la de cereales con cualquier objeto que sea. La

---

<sup>4</sup> El concepto “degeneración de la raza” se había manejado en México desde las últimas décadas del siglo XIX y se convertiría en una pieza fundamental en la justificación interna de la prohibición de las drogas por parte del gobierno mexicano. En este sentido el doctor Rodríguez reivindicó una dictadura sanitaria que fortificara “la raza mexicana”, raza que según las palabras de este diputado era amenazada por las enfermedades venéreas, el alcohol, el opio, la morfina, la cocaína y la marihuana, Schievenini, 2012, *op. cit.*

<sup>5</sup> Con la llamada ley seca del 30 de abril de 1931, Garrido estableció duras penas de cárcel y altas multas tanto a los productores y vendedores de alcohol, como a los consumidores, quienes podían pasar largas temporadas de prisión si eran sorprendidos en estado de embriaguez. La política preventiva y sanitaria fue sustituida en el Tabasco de Garrido por la persecución policiaca y penal, con resultados bastante pobres. Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la Revolución*, México, Siglo XXI, 2004.

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

Federación impedirá la importación de alcohol para la preparación de bebidas embriagantes”, junto con la prohibición de las drogas enervantes, durante los primeros años de vigencia constitucional la política antialcohólica se basó en la aplicación de tasas impositivas a la fabricación y venta de bebidas y en la reglamentación respecto a la apertura, los horarios de funcionamiento, la cercanía con las escuelas y el número de los establecimientos de venta o consumo.

Los esfuerzos de fiscalización del alcohol durante el gobierno de Carranza fueron de carácter local y rápidamente se convirtieron en fuente de corrupción e informalidad. Álvaro Obregón fue bastante más eficaz con una visión pragmática, no puritana. La manera en la que Obregón entendía el asunto del control del alcohol queda muy clara en la narración de Jesús Méndez Reyes:<sup>6</sup>

Cuando en 1923 el *Dallas News* entrevistó al presidente Álvaro Obregón, para conocer su opinión sobre la prohibición alcohólica en Estados Unidos, el mandatario respondió “el exceso es lo único que debe llamarse vicio”. El presidente aceptaba tácitamente que la prohibición era innecesaria, pero a diferencia de sus antecesores, Obregón decidió corregir la evasión y captar recursos fiscales durante la Ley Seca, sin prohibir la producción y venta de bebidas embriagantes en México. Sin proponérselo, en los dos últimos años de su mandato, crecieron y se consolidaron la industria cervecera, los negocios ligados al vicio y el juego, la demanda de pulque y bebidas importadas, pero también la recaudación fiscal al gravar, la Secretaría de Hacienda, la cerveza, las aguas minerales y las gaseosas de producción nacional.

En cuanto a las “sustancias enervantes y que degradaban la raza”, el gobierno de Carranza comenzó a hostigar, a instancia de la prensa, sobre todo del periódico *Excélsior*, campeón de la moralidad puritana de la época, a los chinos fumadores de opio y llevó a cabo decomisos como lo prueba la nota publicada en la primera plana de aquel periódico del 11 de abril de 1919, rodeada por la noticia de la muerte de Emiliano Zapata, dando cuenta del descubrimiento de un contrabando de marihuana. Sin embargo no parece haber sido muy eficaz, ya que *Excélsior* se dedicó a ventilar un escándalo tras otro vinculado al comercio y consumo de *enervantes*. Como consecuencia de la cruzada desatada por *Excélsior*, el Consejo General de Seguridad anunció en julio de 1919 una campaña para extirpar el “vicio de la intoxicación más o menos artística, más o menos vulgar, que está alcanzando entre nosotros un incremento grandísimo, sobre todo entre la juventud de la clase media que ha tomado como un esnobismo fumar opio, marihuana, inyectarse heroína, cocaína y otras sustancias sucedáneas del opio”.<sup>7</sup>

Con las *Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneren la raza y, sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo*

<sup>6</sup> Méndez Reyes, Jesús (2015), “De crudas y moralidad: campañas antialcohólicas en los gobiernos de la postrevolución (1916-1931)”, <http://www.economia.unam.mx/amhe/memoria/simposio09/Jesus%20MENDEZ%20REYES.pdf>.

<sup>7</sup> Vargas, Hugo, “De cómo se prohibieron las drogas en México”, *El Universal*, Confabulario, <http://confabulario.eluniversal.com.mx/de-como-se-prohibieron-las-drogas-en-mexico/>.

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

*fin*, del 15 de marzo de 1920, poco antes de la caída del presidente Carranza como resultado del Plan de Aguaprieta, se reglamentaron las nuevas disposiciones constitucionales en materia de enervantes. Mientras que a la morfina, el opio, la heroína y la cocaína se les reconocía su uso medicinal y por lo tanto debían de estar sujetas a la regulación estatal para su venta, la marihuana quedó completamente prohibida, con lo que México se anticipó a la ola prohibicionista, pues en Estados Unidos no fue hasta 1937 cuando se consolidó la prohibición del cannabis con la *Marihuana Tax Act* promovida por el “zar antidrogas” Harry J. Anslinger. Sin embargo, las *Disposiciones* tenían un carácter esencialmente sanitario y no implicaban sanciones penales. El opio incluso podría cultivarse en el territorio mexicano, a pesar de la alarma internacional sobre la sustancia expresada desde 1909 en la Conferencia de Shanghai y del primer tratado internacional restrictivo firmado en la segunda Conferencia Internacional del Opio celebrada en La Haya en 1912, del cual México fue signatario. Para el cultivo de opio en territorio mexicano bastaría con el permiso del Departamento de Salubridad, en cambio el texto establecía con precisión que “queda estrictamente prohibido el cultivo y comercio de marihuana”, con lo cual se le desconocía a la planta cualquier uso medicinal o terapéutico, a pesar del extenso uso que durante siglos había tenido en la terapéutica tradicional mexicana.

Así, la Constitución de 1917 marcó desde el inicio los parámetros de la política de drogas del nuevo Estado mexicano con base en el confuso concepto de la “degeneración racial”, desarrollado en Europa durante el siglo XIX<sup>8</sup> y que para los tiempos del constituyente mexicano había alcanzado estatus científico, a pesar de

---

<sup>8</sup> Alexandre Parent-Duchaté fue el primer higienista en tratar el tema de la “degeneración de la raza”. Sus ideas se basaban en los estudios que él realizó sobre la prostitución y la propagación de la sífilis en París en las primeras décadas del siglo XIX. Las ideas de Parent-Duchate se propagaron por prácticamente todos los países europeos y americanos, resaltando el caso de Inglaterra, donde la sociedad victoriana adoptó estas teorías para reforzar sus políticas sanitarias. Desde sus orígenes y durante todo el siglo XIX, el *higienismo* —influido por las pretensiones moralizadoras y el orden social burgués— se preocupó en demasía por la vagancia, la delincuencia, las enfermedades venéreas y el alcoholismo, males que remplazarían a la peste y a la lepra como principales preocupaciones sanitarias. La práctica de la exclusión se expandió hacia estos nuevos “males” justificando el encierro y el aislamiento de los supuestos nuevos agentes de contagio. En este sentido, los higienistas elogiaron la moral y los hábitos burgueses como prácticas “sanas”, “saludables”, “higiénicas”, “morales”, gestando un particular modelo de “normalidad”. En este orden de ideas toda práctica ajena o contraria a dicha “normalidad” debía tratarse en función del modelo médico de la curación. Las cárceles y los manicomios se convirtieron, además de los hospitales, en los lugares de exclusión y encierro para curar las “enfermedades”. En este nuevo orden de profilaxis social la psiquiatría sería, junto con el *higienismo*, la principal herramienta teórica del discurso médico para justificar la necesidad social de curar las patologías individuales, las células enfermas. Los discursos médico y legal se entrelazarían para dar pie a un discurso jurídico liberal que en cierta medida justificaría las injusticias, las desigualdades y la marginación propias del sistema de producción industrial y capitalista. La línea que diferenciaba entre “normales” y “anormales” delimitaría una división cada vez más abrupta. Por su parte, la línea que distinguía entre enfermos mentales, delincuentes y marginados sociales sería cada vez más borrosa, más ambigua. La relación entre medicina, psiquiatría y orden legal gestaba una confusa base argumental que se intensificaría dentro del debate teórico-criminológico de las décadas posteriores. Así, los argumentos higienistas y su preocupación por la “degeneración racial”, junto con el discurso que los respaldaba, consolidó al Estado como la única instancia apta para proteger la salud colectiva, justificando con ello la intervención para corregir la salud individual en los casos que así lo ameritaran. Schievenini Stefanoni, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

no tener sustento alguno en la evidencia. Sin embargo, las visiones ideológicas del Constituyente y de los primeros gobiernos posrevolucionarios promovieron una visión del Estado como garante de la salud individual y colectiva de la población, por lo que se debían impulsar medidas para evitar una posible raza degenerada en el futuro. Eran los tiempos de la “raza cósmica” de Vasconcelos, a la que se debía cuidar en su esencia desde la perspectiva de la “profilaxis social” en la que se basó buena parte la política criminal desde el porfiriato.

Durante la década de 1920 se dio un proceso gradual de endurecimiento de la reglamentación relativa a las sustancias consideradas fuente de vicios. El alcohol fue tratado esencialmente con medidas fiscales y no se le incluyó dentro de las *Disposiciones*, mientras que la marihuana, que había dejado de ser una planta cualquiera para convertirse en una prohibida, comenzaba a ser objeto de un mercado clandestino que generaba ganancias a aquellos que traficaban clandestinamente con ella. Durante el gobierno de Álvaro Obregón se publicaron dos decretos que limitaban o prohibían la producción, el consumo y el comercio de “drogas” y “narcóticos”, aunque aún sin considerarlos materia penal. En uno de ellos se establecía que a todo aquel que denunciara la venta o el consumo de las sustancias prohibidas por el reglamento de 1920 (en este decreto de 1923 se les llama “drogas heroicas”), se le otorgaría el 50 % de las multas y de lo obtenido por el remate de las sustancias confiscadas (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1923). Con ello, los consumidores y vendedores de marihuana o quienes la cultivaran en su milpa o su jardín se convirtieron en objeto de vigilancia social permanente y se propició un control informal de las drogas que permearía a toda la sociedad y que se reflejaría en la visión —amplificada por la prensa y después por el cine— de los consumidores de marihuana y otras sustancias como degenerados que merecían ser castigados. El segundo decreto, también de 1923 prohibió la importación de sustancias —opio, morfina, cocaína y heroína— que de acuerdo con las disposiciones de 1920 podían ser importadas o producidas de manera regulada.

La política de drogas de los gobiernos posrevolucionarios estuvo fuertemente influida por la evolución internacional del tema. La Convención Internacional de Ginebra de febrero de 1925 destinada al control de sustancias, obligó a los países participantes a establecer controles a la importación y una más estricta vigilancia del tráfico internacional y nacional de drogas e incluyó a la marihuana entre las sustancias que debían ser controladas, además del opio y sus derivados y la cocaína. A pesar de no haber participado en la convención, ese mismo año México ratificó la Convención de La Haya de 1912 con trece años de retraso; con ello se formalizó la incorporación de México al naciente sistema internacional de control de drogas. También en 1925, el presidente Plutarco Elías Calles publicó un decreto complementario al segundo de 1923 para reglamentar las sustancias que podían ser importadas exclusivamente por el gobierno con una serie de requisitos y formularios para uso médico: el opio medicinal, la cocaína y la morfina. En el mismo decreto se prohibió por completo la importación de opio para fumar, de heroína y de marihuana. Esta disposición quedaba vinculada a la Ordenanza General de Aduanas, por lo que se trataba de una medida esencialmente fiscalizadora, aún sin contenido penal directo.

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

En 1926, se registró otro paso en el proceso de regulación prohibicionista de las drogas con la expedición del Código Sanitario que sustituyó al porfirista de 1902. El nuevo código clasificaba como drogas enervantes al opio, la cocaína, la heroína y la marihuana, con lo que ordenaba y simplificaba las clasificaciones previas. También establecía, en su artículo 474, las multas con las que se sancionarían las infracciones relacionadas con drogas enervantes. Al igual que en las disposiciones sobre sustancias que degeneran la raza, éstas se fijaron en un rango que iba de los diez a los cinco mil pesos, las cuales podían ser conmutadas por arresto de hasta quince días, en los términos del artículo 21 constitucional. La multa máxima era de cinco mil pesos, impuesta por el Departamento de Salubridad, sin importar la cantidad de droga comerciada, producida o consumida; en la mayoría de los casos las multas fueron conmutadas por arrestos porque los infractores no tenían recursos para pagar la sanción, pero éstos no implicaban una sanción penal, pues los delitos contra la salud tipificados en el Código Penal de 1871 no incluían ninguno relacionado con drogas enervantes. Se trataba, entonces, de meras faltas administrativas.

Sin embargo, el Código Sanitario de 1926 establecía el tratamiento forzoso de los usuarios de sustancias, pues especificaba que el Departamento de Salubridad establecería lugares especiales para el tratamiento de las personas que “hubieran adquirido el vicio de drogas enervantes, debiendo permanecer el tiempo que se juzgue necesario para su curación”. Se trataba de un enfoque que consideraba a los adictos como enfermos, no como delincuentes. Esta visión siguió imperando incluso en los códigos penales de 1929 y 1931 y fue objeto de debate durante la década siguiente. La fallida reglamentación de 1940, que abordaré más adelante, marcaría un giro muy importante en la manera de abordar los que ahora llamamos usos problemáticos de sustancias.

Fue en 1929, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, con la expedición del nuevo Código Penal que sustituyó al de 1871, que el asunto de las drogas comenzó a ser materia de la justicia criminal. Si bien los decretos de Calles habían equiparado la importación de las sustancias prohibidas a los delitos fiscales que tenían penas similares al robo, no fue sino con el Código de 1929 cuando las drogas prohibidas aparecieron específicamente como componente de las conductas delictivas. Tanto el Código Penal de 1929 como su inmediato sucesor de 1931 tenían como eje la teoría de la “defensa social”, que procuraba reducir la necesidad de aplicar penas o castigos a los delincuentes; aplicaba, en cambio, “medidas de seguridad” supuestamente preventivas a los individuos comprendidos en el concepto de “estado peligroso”, como los enfermos mentales, los alcohólicos o los toxicómanos a los que jurídicamente se les clasificaba de antemano como peligrosos o temibles, por lo que se debía proteger de ellos a la sociedad. Así, privar de la libertad a los consumidores de marihuana se justificaba como una manera de proteger a la sociedad de sus posibles conductas, por lo que su encarcelamiento se consideraba una medida de seguridad, más que una pena en sí.<sup>9</sup>

El Código de 1929 amplió el rango de las conductas tipificadas como delitos contra la salud, pues además de elaboración y comercio de sustancias peligrosas, ya establecidas como delito en el Código de 1871, añadió importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, compra, venta, enajenación, uso y ministración. Incluyó,

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 95.

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

además, la categoría de drogas enervantes, aunque no las detalló, junto con las de “plantas prohibidas”, “sustancias exclusivamente preparadas para un vicio”, “productos químicos que pueden causar grandes estragos”, y “sustancias nocivas para la salud”. Para sus efectos se usaba la clasificación establecida por el código sanitario de 1926. Es con el Código de 1929 que se consolida el enfoque de prohibición penal para los delitos relacionados con las drogas enervantes. Sin embargo, las penas establecidas eran relativamente suaves: de uno a cinco años de “segregación” a quienes cometieran delitos contra la salud, y la clausura de los establecimientos de comerciantes, farmacéuticos, boticarios o droguistas; a los médicos que recetaran sustancias prohibidas se les imponía una multa de treinta a noventa días de utilidad. Progresivamente, las penas para estos delitos se irían endureciendo en la legislación posterior.

El Código de 1929 no incluyó como conducta delictiva la portación de drogas, por lo que a los poseedores de sustancias a los que no se les acreditaba la intención de venta se les siguieron aplicando las sanciones administrativas del código sanitario. El uso de drogas quedó enlistado como delito contra la salud, pero sin una pena determinada, mientras que en el artículo 128 quedaba establecido el tratamiento obligatorio: “los ebrios habituales y los toxicómanos serán reclusos en un hospital o departamento especial del manicomio, donde permanecerán hasta que estén completamente curados o corregidos, a juicio del facultativo del establecimiento y del Consejo Superior de Defensa y Prevención Social”, y precisaba que “durante el periodo de curación serán sometidos a un régimen de trabajo con aislamiento nocturno”. El artículo 525 establecía que “se recluirá en el manicomio para toxicómanos a todo aquel que, sin prescripción médica que llene todos los requisitos, esté o acostumbre estar bajo la influencia de alguna droga enervante” y que “la reclusión durará hasta la completa curación del toxicómano”.

Las medidas de tratamiento forzoso establecidas en el Código Penal y en el Código Sanitario no pudieron ser aplicadas de manera eficaz, en buena medida por la falta de infraestructura adecuada para recluir a las personas consideradas peligro social. El manicomio general de La Castañeda fue el destino más frecuente para quienes tenían usos problemáticos de alcohol y otras sustancias en la Ciudad de México, mientras que en el resto del país no existían instituciones en donde poner en práctica este mandato legal.

El Código Penal del 14 de agosto de 1931, que sustituyó al de 1929, en materia de drogas, parte de la premisa expuesta en la exposición de motivos de que “el tráfico y el uso de drogas enervantes han engendrado nuevas formas de delincuencia”. Esa afirmación constata ya los efectos de la prohibición, pues el problema no es ya el consumo mismo, sino los delitos derivados de la prohibición misma, a los cuales se pretende atacar con mayor firmeza.

El nuevo código incluyó la posesión como variable del tipo penal de delitos contra la salud, pero aclaró el sentido profiláctico que inspiraba al legislador al establecer con más precisión la idea de que los toxicómanos no eran delincuentes merecedores de castigo, sino enfermos necesitados de atención médica, la cual el Estado proporcionaría de manera forzosa por considerar que éstos habían perdido el



## A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

control de su voluntad. Esta definición del Código Penal llevó a la creación de hospitales especializados en diversos lugares del país, aunque resultaron poco funcionales; por lo demás, muchos consumidores terminaban de cualquier manera en la cárcel al ser acusados por posesión o por tráfico. El Código Federal de Procedimientos Penales de aquel año estableció que la competencia para internar a los “viciosos” en el Hospital de Toxicómanos correspondía al Departamento de Salubridad Pública, con lo que se convertía en una facultad administrativa y no penal como en el Código de 1929.

Es a partir del Código Penal de 1931 que se establece con precisión que los delitos contra la salud son materia del fuero federal, se definen las nuevas formas de delincuencia surgidas en torno al comercio de las drogas y se endurecen las penas. Así “a los que comercien, elaboren, posean, compren, enajenen, ministren gratuitamente y en general verifiquen cualquier acto de adquisición, suministro o tráfico de drogas enervantes, sin cumplir con los requisitos que para el caso determine el Código Sanitario” se les penaba con prisión de seis meses a siete años y multa de cincuenta a cinco mil pesos; “a los comerciantes farmacéuticos, boticarios o droguistas que realicen cualquiera de los actos enumerados en el artículo 194” (los enumerados en el punto anterior), se les clausuraba el establecimiento por más de tres meses y por menos de un año y se les inhabilitaba en la profesión por un lapso no menor de dos años ni mayor a seis; la penalidad más alta era para “aquellos que importen o exporten, o por los encargados de un fumadero de opio o establecimiento destinado a que se venda, suministre o se use drogas enervantes”: de seis a diez años de prisión y multa de cincuenta a diez mil pesos, más la clausura definitiva los establecimientos.

El Código de 1931 marca la pauta del enfoque de la política de drogas durante los siguientes años. Se trata de una visión que considera a los adictos como enfermos y no como delincuentes, aunque la formulación legal deje mucho margen para criminalizarlos. Para cerrar ese margen, en el Código Federal de Procedimientos Penales de entonces se establece un “procedimiento para toxicómanos” donde se precisaba que en caso de que el Ministerio Público comprobara que la compra o posesión de enervantes tenía por finalidad exclusiva “el uso personal que de ellas haga el inculpado” no se ejercería acción penal. Se trata de un antecedente importante de la legislación hoy vigente, que plantea el no ejercicio de la acción penal para las personas que posean las sustancias prohibidas en cantidades dentro de los umbrales establecidos por una tabla de cantidades consideradas como dosis para el uso inmediato contenida en la Ley General de Salud.

Al Código Penal le siguió ese mismo año de 1931 el Reglamento Federal de Toxicomanía, expedido por el presidente Pascual Ortiz Rubio el 27 de octubre. Con este instrumento se reguló el internamiento forzoso (“los toxicómanos están obligados a hacerse tratar por los médicos de los hospitales federales para toxicómanos o por médicos particulares”) y los tratamientos a los que serían sometidos. También planteaba que se crearían hospitales especializados en diversos lugares del país, aunque finalmente sólo se creó un Hospital de Toxicómanos en la Ciudad de México. Impera en la visión de la época la idea de que el Estado tiene la responsabilidad de obligar al tratamiento para proteger a la sociedad de la conducta desviada

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

y procurar la salud de los usuarios de sustancias, pero los considera víctimas de una serie de circunstancias, no delincuentes. Esta perspectiva tendrá un avance sustancial durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando incluso se llegó a experimentar con una política precursora en lo que hoy se conoce como estrategia de reducción de daños frente a los consumos problemáticos de sustancias.

Hacia mediados de la década de 1930 comenzó a tomar relevancia el tema del tráfico ilícito de sustancias hacia Estados Unidos, en la medida en la que la prohibición avanzaba. Si durante los años en los que estuvo vigente la XVIII enmienda el mercado clandestino de alcohol de México al vecino del norte fue significativo, una vez derogada la prohibición, llegó el turno al comercio de las sustancias sicotrópicas ilegales. En 1934, el Comité Permanente de la Liga de las Naciones abordó el tema del narcotráfico en México y señaló que el gobierno mexicano no hacía lo suficiente para frenar el trasiego clandestino a través de su frontera norte. El gobierno mexicano desmintió de inmediato esos dichos en un comunicado dirigido al Departamento de Estado de Estados Unidos. En ese documento, el Departamento de Salubridad señalaba que en México no se producían ni opio preparado para fumar, ni morfina, heroína o cocaína.<sup>10</sup> El efecto de la prohibición sobre los mercados clandestinos se comenzaba a hacer notar y empezaba a exigir respuestas por parte de la política pública mexicana.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la política de drogas tuvo momentos relevantes. Son los años en los que Harry J. Anslinger está en plena campaña internacional por el endurecimiento de la prohibición de las drogas. El zar anti-drogas norteamericano exploró en 1936 la posibilidad de firmar un tratado entre Estados Unidos, Canadá y México para prohibir completamente, incluso para uso industrial, la producción de cannabis índica y cannabis sativa, a lo que el gobierno mexicano respondió positivamente; sin embargo, después de que en 1937 se expidió la *Marihuana tax act* Anslinger perdió interés en el tema y el asunto se archivó.<sup>11</sup>

Mientras tanto, desde la perspectiva sanitaria, el nuevo Código Sanitario de 1934 mantuvo la concepción de las toxicomanías como un asunto médico. Al principio del gobierno de Cárdenas el Departamento de Salubridad Pública fue encabezado por el doctor Leónides Andreu Almazán, quien nombró al frente de la dirección de toxicomanías y del Hospital de Toxicómanos al doctor Leopoldo Salazar Viniegra. El doctor Salazar se dio a la tarea de investigar seriamente el tema de las drogas enervantes y de sus estudios sacó conclusiones que resultarían de gran importancia para la política de drogas del gobierno cardenista. Entre sus trabajos destaca un estudio sobre la marihuana que leyó en la Academia Nacional de Medicina y publicó después en la revista *Criminalia* con el título de “El mito de la marihuana” donde desmentía las consejas sobre los efectos enloquecedores de fumar cannabis y

---

<sup>10</sup> “Statement Issue by the Mexican Department of Public Health Alleged Smuggling of Narcotics from Mexico into United States”, México, 9 de abril de 1935, Drug Enforcement Administration, Files of the Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs 1916-1970, NACP, citado por Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza & Janés, 2005.

<sup>11</sup> Schievenini Stefanoni, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

señalaba la exageración de su persecución frente al “real y formidable” problema del alcohol en México.<sup>12</sup>

Salazar Viniegra desarrolló durante sus años al frente del Hospital de Toxicómanos una visión que todavía hoy suena novedosa. Desde su perspectiva, la política hacia los usuarios de sustancias debía abandonar el tratamiento forzoso para sustituirlo por la provisión segura, a precio de costo, de las drogas que los toxicómanos consumieran. De esa manera, se les quitaría el negocio a los delincuentes, se evitaría la extorsión policiaca, se garantizarían las condiciones higiénicas del suministro y se sustraería a los consumidores del entorno delictivo. La distribución de drogas se haría a través de las farmacias privadas con receta médica o de dispensarios públicos dependientes del Departamento de Salubridad. Con ello se lograría reincorporar a los toxicómanos a la vida social sin estigmas criminales y el tratamiento se convertiría en una opción voluntaria, no en una imposición estatal.

En 1939 Salazar presentó sus conclusiones ante la Liga de las Naciones, donde tuvo el apoyo de los delegados de Suiza y Polonia, pero enfrentó una firme oposición de Estados Unidos y Canadá. Ese año abandonó su puesto en el Departamento de Salubridad por lealtad a los hermanos Andreu Almazán y se sumó a la campaña opositora a la presidencia de la República, pero sus planteamientos fueron recogidos en el nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías expedido por el presidente Cárdenas en febrero de 1940 a instancias del doctor José Siroub, jefe del Departamento de Salubridad a partir de 1939.

El reglamento del 17 de febrero de 1940 hacía, en su exposición de motivos, una crítica a la estrategia previa, pues consideraba:

...que la práctica ha demostrado que la denuncia (de la “toxicomanía” y el “tráfico de drogas enervantes”) 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 al que 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 requiere para su tratamiento; que el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento de 1931, ha sido el del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos los traficantes.<sup>13</sup>

El diagnóstico era contundente. Una vez aprobado el reglamento se procedió a su puesta en práctica. Se cerró el Hospital de Toxicómanos anexo al manicomio de La Castañeda y se abrieron dispensarios para la provisión segura a precio de

<sup>12</sup> Enciso, Froylán, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, México, Debate, 2015, p. 78.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 86.

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

costo de las sustancias en diferentes puntos de la Ciudad de México y en otras ciudades del país. La idea de Salazar de que la mejor manera de acabar con el narcotráfico y la delincuencia asociada era quitarles el negocio a los traficantes y competirles con el precio tuvo efectos inmediatos.

Sin embargo, las presiones de Estados Unidos no se hicieron esperar. El gobierno de Roosevelt cerró la exportación de medicamentos a México hasta que no se derogara la medida y como el otro productor importante de productos farmacéuticos era Alemania y ese país estaba en guerra, por lo que el comercio con él estaba interrumpido, a Cárdenas no le quedó otro remedio que suspender el reglamento apenas unos meses después de su entrada en vigor. El 3 de julio de 1940 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de suspensión que achacaba a la escasez de drogas provocada por la guerra la imposibilidad de aplicar la norma, por lo que quedaba en suspenso mientras durara el conflicto. Y así suspendido se quedó hasta que fue derogado por la promulgación de un nuevo Código Sanitario en 1973, durante el gobierno de Luis Echeverría. Los traficantes, que habían perdido el negocio temporalmente, regresaron a las calles.

El reglamento de 1940 es una de las primeras normas en el mundo que adoptaron lo que hoy se conoce como enfoque de reducción de daños, que parte del reconocimiento de que la mejor manera de abordar los consumos problemáticos de sustancias es desde la perspectiva de la salud, con medidas que alejen a los usuarios de los circuitos criminales, no los considere delincuentes, para evitar la extorsión y el acoso por parte de las policías, con provisión de las sustancias en condiciones sanitarias adecuadas y sin adulteraciones que suelen ser más peligrosas que las sustancias mismas. Este es el enfoque que se ha ido abriendo paso en las políticas de drogas europeas y canadienses, con experiencias muy positivas en casos como el de Portugal, Suiza, la República Checa o España. México fue un pionero frustrado en este terreno.

Durante la época clásica del régimen del PRI, la política de drogas adquirió un carácter pragmático sin grandes cambios en el marco jurídico. Se abandonó el internamiento forzoso para la rehabilitación de los adictos, se mantuvo la prohibición establecida en el Código Penal. Sin criminalizar formalmente a los consumidores, pero con enormes márgenes para que, en la práctica, fueran constantes víctimas de la extorsión o el encarcelamiento, se gestionó el mercado clandestino con base en el mecanismo generalizado de relación entre el Estado y la sociedad: la negociación particular de la desobediencia con los agentes del Estado.

En su novela tremendista de tema mexicano publicada en 1942, el escritor español exiliado en México, Ramón J. Sender, describe la manera en la que la corrupción se ha convertido en arreglo social en lo tocante a las drogas. El protagonista de la historia, un atrabiliario militar de origen revolucionario que está a cargo de un penal insular —trasunto de las Islas Marías—, camina por los pasillos de un mercado de la capital y se acerca al puesto de la herbolaria que vende marihuana. La amenaza con denunciarla si no le dice quién es su proveedor. La escena siguiente muestra la manera de gestionar la prohibición de los agentes del Estado a partir de entonces:

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

La vieja se negaba. Sin perder rigidez dejó caer un billete de cincuenta pesos a los pies de Trinidad.

—Perdone, mi jefe. Algo se le cayó del bolsillo. Trinidad lo recogió.

—Se me cayeron dos. ¿Dónde está el otro?

—Aquí merito —se apresuró a decir la vieja. Yo lo había tomado del suelo sin saber.

México no había sido hasta entonces un productor relevante de las sustancias prohibidas, con excepción del cannabis. Sin embargo, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, con el regreso de los soldados norteamericanos que habían participado en la conflagración, la demanda de opiáceos ilegales aumentó notablemente en Estados Unidos, pues muchos heridos que habían sido tratados con morfina habían quedado enganchados y no se les proveía de ningún tratamiento de sustitución. De ahí que la producción de amapola destinada al mercado clandestino se disparara en el norte de México, sobre todo en la región conocida como el “triángulo dorado”, en la confluencia de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua.

Sobre los inicios de la producción se suele contar la historia de que en el origen, en Sinaloa principalmente, se comenzó a cultivar amapola con el visto bueno del gobierno de Estados Unidos en tiempos de escasez por la demanda extraordinaria de morfina para calmar el dolor de los heridos. Si fue así, se hizo de manera clandestina en los dos países lo que parece poco verosímil, sobre todo cuando el gobierno norteamericano estableció convenios formales para producir opio y morfina con otros países:

...sería original la decisión de externalizar una actividad que hubiese podido realizarse con menos problemas en Estados Unidos y conforme a premisas legales justificables sobre la base de las necesidades bélicas. Pero más absurdo es considerar la implantación en México cuando el comisionado del Federal Bureau of Narcotics, Harry Jacob Anslinger, se encargó de firmar acuerdos, éstos sí, bien documentados, con los gobiernos de Turquía, Irán e India para garantizarse, licencia monopolista de importación para Merck and Company de por medio, suministros de opio. Anslinger, junto a todo el Departamento de Estado, de hecho, ni tan siquiera estuvieron enterados del acuerdo con México, dado que ambos trabajaron en cercana colaboración para desalentar la producción de opio en México, lo cual incluía el ofrecimiento de recompensas a los agentes mexicanos por información sobre cultivadores de drogas en México. Por último, esta historia conspirativa podría, en algún tipo de eventualidad, explicar la masificación del cultivo de adormidera en Sinaloa, pero no da cuenta de la producción de marihuana que encuentra su nicho en el mismo territorio.<sup>14</sup>

Es más verosímil conjeturar, entonces, que la producción aumentó sin acuerdo secreto y más como una respuesta de mercado al aumento de la demanda que no encontraba satisfacción en los canales legales. El hecho es que en fecha tan temprana como 1944 ya se reflejaba en la sociedad sinaloense el efecto violento del

<sup>14</sup> Resa Nestares, Carlos, “Nueve mitos del narcotráfico en México (de una lista no exhaustiva)”, *Nota de Investigación 03/2005*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p. 8.

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

crecimiento del mercado clandestino. El muy conocido episodio del asesinato del gobernador Rodolfo Tostado Loaiza durante el carnaval de Mazatlán de aquel año ha sido atribuido a un ajuste de cuentas del narcotráfico, como lo ha documentado Luis Astorga,<sup>15</sup> quien encontró una nota del periodista y escritor Luis Spota sobre los hechos:

El declarante elaboró una versión creíble: Loaiza recibió 80 mil pesos que le obsequiaron los traficantes de opio de Sinaloa para asegurarse impunidad y recoger libremente la cosecha de adormidera a principio de año; el gobernador aceptó el dinero sin comprometerse a nada; luego solicitó los servicios de alguna policía capitalina para que arrasara los plantíos, cosa que se hizo... los traficantes burlados planearon la venganza, que se ejecutó brutalmente en las primeras horas del 21 de febrero de 1944, durante las fiestas del carnaval mazatleco. Al tiempo que Loaiza caía —y éste es un detalle poco conocido— manos misteriosas saquearon su residencia oficial en Culiacán.

Es evidente que al tratarse de un mercado clandestino, sus mecanismos de operación concreta sean difíciles de desentrañar. El hecho es que durante décadas, la producción clandestina de amapola en el noroeste del país abasteció buena parte de la demanda ilegal de morfina y heroína de Estados Unidos sin grandes brotes de violencia. Los productores y traficantes negociaban directamente su desobediencia de la ley con los jefes de las zonas militares y las autoridades locales, quienes les vendían protección de la misma manera que prácticamente la totalidad de los servicios del Estado eran mercadeados por los agentes encargados de proveerlos. La negociación directa de la desobediencia de la ley fue el mecanismo por medio del cual el régimen del PRI redujo la violencia en todo el país y el narcotráfico no era una excepción.

El marco constitucional en el que se basa la política de drogas fue modificado en 1971, cuando se reformó el artículo 73. No fue hasta entonces cuando se abandonó la arcaica definición de sustancias “que degeneran la raza”. Eran los tiempos del gobierno de Luis Echeverría; el párrafo cuarto de la fracción XV del artículo 73 quedó como sigue: “Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan”.

Las drogas ya no degeneraban a la raza, pero sí a la especie humana. Este es el presupuesto constitucional en el que se basa hasta hoy la política de drogas y que ha justificado la prohibición junto con las tres convenciones de la ONU de las que México es signatario: la Convención Única de la ONU sobre Estupefacientes de 1961, que agrupa la legislación precedente para el control de drogas y forma el fundamento legal unificado del sistema actual; la Convención de la ONU sobre Drogas Psicotrópicas de 1971; y la Convención de la ONU sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

---

<sup>15</sup> Astorga, Luis, *op. cit.*

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

Más allá del marco normativo formal, la política de drogas en México ha variado fundamentalmente de acuerdo con las presiones del gobierno de Estados Unidos. La relativa paz con la que se gestionó desde los diversos ámbitos estatales la existencia del mercado clandestino se comenzó a quebrar a partir de la declaración de guerra contra las drogas hecha por el presidente Richard Nixon en 1971. Fue a partir de entonces, durante los años de plomo de la diplomacia armada de Kissinger, cuando se echó a andar la Operación Cóndor (1976) que cambió las reglas de la relación entre el ejército y los productores y traficantes. El ejército pasó de ser protector del negocio a exterminador de plantíos y persecutor de cargamentos, aunque sin abandonar la negociación pagada de la violación a la ley. Sin embargo, la persecución produjo un cambio en los precios relativos de la utilización de la violencia para garantizar el control del mercado por parte de especialistas armados gracias a los recursos proporcionados por el aumento del valor de la mercancía traficada.

El aumento en el grado de fuerza de la coerción estatal provocó la especialización cada vez mayor en la violencia de los especialistas en los mercados clandestinos de la amapola y la mariguana. Ya para mediados de la década de 1980 existían bandas armadas que utilizaban cada vez más la violencia para dirimir sus diferencias y el control de territorios, pues la violencia también aumenta por tratarse de un mercado que opera con altos costos de transacción y amplios márgenes de incertidumbre en el cumplimiento de los contratos. La relación con el Estado, sin embargo, no se daba de manera violenta, pues los agentes encargados de aplicar la prohibición hacían su trabajo con la laxitud producida por la negociación personalizada de la ley y la justicia.

La persecución abierta a ciertos capos de las organizaciones especializadas en la producción y el tráfico de sicotrópicos prohibidos se incrementó a partir de 1986, después del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, por presiones del gobierno de Reagan, quien había relanzado la guerra contra las drogas y avanzaba en Estados Unidos en la penalización de los consumidores, sobre todo de las comunidades negras e hispanas. Fue entonces cuando se impuso la certificación del gobierno norteamericano a los países de América Latina y otras regiones del mundo sobre su grado de cooperación en la guerra contra el narcotráfico. Las organizaciones de narcotraficantes, que habían hecho su acumulación originaria de recursos en condiciones de paz relativa tuvieron la capacidad para armarse y reclutar ejércitos para enfrentar la nueva andanada del Estado con la violencia.

Con todo, la principal violencia del mercado clandestino de drogas se producía tanto en la lucha por el control de rutas, como por la falta de un sistema de arbitraje de los conflictos surgidos del cumplimiento de los pactos entre ellos y el ajuste de cuentas por fraude o defección, violencia típica de los mercados clandestinos con márgenes relativamente amplios de ganancias. Los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad del Estado eran esporádicos y los líderes de las organizaciones en prisión eran relativamente pocos.

En la década de 1990, después del dismantelamiento del cartel encabezado por Pablo Escobar en Colombia y del cierre de la ruta del Caribe para el tráfico de cocaína colombiana a Estados Unidos, las organizaciones emergentes de traficantes

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

colombianos, más débiles que las anteriores, buscaron la alianza con las organizaciones mexicanas, lo que abrió aquí una nueva línea de negocio: el trasiego de cocaína a través de México hasta Estados Unidos. Las ganancias aumentaron, gracias al alto precio de la cocaína colocada en el mercado del otro lado de la frontera, pero también los riesgos y la competencia, lo que incrementó la violencia y los incentivos para armarse.

Con una capacidad instalada para la violencia cada vez más alta, algunos grupos especializados en el tráfico de drogas comenzaron a diversificar sus actividades y a competir con el Estado por la captura de rentas de la población a través de la extorsión, el secuestro y otros delitos. La irrupción de un grupo de desertores militares, los llamados Z, originalmente contratados como guarda pretoriana del cartel del Golfo pero que se autonomizaron y comenzaron a controlar amplios territorios y a competir por la fuerza con otras organizaciones, cambió las reglas del juego del tráfico, al aumentar la necesidad de especializarse en la violencia para participar en el negocio.

La violencia se incrementó exponencialmente, sin embargo, a partir de que el gobierno de Felipe Calderón adoptó plenamente la estrategia de guerra y las fuerzas del Estado comenzaron a perseguir con la intención de eliminar (“abatir”, en la jerga local) a los operadores del comercio clandestino. Por una parte, el descazamiento de organizaciones desató la violencia entre las distintas fracciones de éstas por la sustitución de liderazgos y por el mantenimiento de las rutas bajo su control. Por la otra, las fuerzas de seguridad del Estado, tanto el ejército como la Policía Federal y la Marina comenzaron a aplicar un grado de violencia desmedido en el combate a las organizaciones de traficantes, lo que se refleja en los índices de letalidad de sus actuaciones<sup>16</sup> y en los casos documentados de ejecuciones extrajudiciales, con lo que se incentivó la respuesta violenta de las bandas.

Sin embargo, la mayor intensidad en el combate a las organizaciones especializadas en mercados clandestinos de drogas no se tradujo ni en una menor disponibilidad de las sustancias en el mercado norteamericano ni en una reducción en el mercado local. Tampoco los precios sufrieron incrementos significativos. Por el contrario, en algunos casos, como en el de la producción de metanfetaminas, hubo mejoras tecnológicas que permitieron bajar el precio de las sustancias: el cierre a la importación de pseudoefedrina hizo que los fabricantes clandestinos de metanfetaminas buscaran otros precursores, lo que derivó en nuevas fórmulas con las cuales la pureza de las sustancias aumentó notablemente y el precio bajó hasta en un 70 por ciento.

La evidencia muestra que en el caso del mercado clandestino de las drogas prohibidas, donde existe una demanda estable, la persecución estatal no sirve para aumentar el precio ni para inhibir la demanda. Los decomisos, por más que aumenten, forman parte del cálculo de los traficantes de sus costos de producción y transporte

<sup>16</sup> Pérez Correa, Catalina *et al.*, “Índice letal: Los operativos y los muertos”, México, *Nexos*, noviembre de 2011.



## A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

y no responden a las incautaciones aumentando el precio de su mercancía, sino aumentando su producción.<sup>17</sup>

El principal cambio en el mercado de sicoactivos ilícitos en los últimos tiempos no ha sido provocado por una mayor persecución, sino por la regulación gradual de la marihuana en Estados Unidos, lo que ha reducido la importancia de las exportaciones mexicanas de cannabis a aquel país, y por el aumento de la demanda de heroína también del otro lado de la frontera, debido a las prácticas de prescripción de opiáceos para combatir el dolor, que han sido demasiado laxas e influidas por las estrategias mercantiles de los laboratorios farmacéuticos. No ha sido entonces la persecución abierta al cultivo y al tráfico, sino la dinámica propia del mercado y el cambio tecnológico, lo que ha modificado la oferta de sustancias.

El fortalecimiento de los grupos criminales que dominan el mercado clandestino de las drogas llevó a que sucesivos gobiernos buscaran instrumentos legales para justificar el enfrentamiento abierto por el que se había optado, en sustitución de la estrategia de negociación local de la desobediencia. Sucesivas reformas, fundamentalmente llevadas a cabo durante el sexenio de Felipe Calderón, modificaron el marco legal prohibicionista con el objetivo de fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar al crimen organizado pero acabaron por deformar principios básicos de la Constitución, en eso que Alejandro Madrazo Lajous<sup>18</sup> ha llamado “los costos constitucionales de la guerra contra las drogas”.

Concretamente, la decisión de México de establecer un régimen penal de excepción para el “crimen organizado”, y la incrustación de este régimen en la Constitución misma, ilustra este tipo de medidas, y la amenaza que representan para las constituciones. En 2008 un régimen excepcional de derechos reducidos y poderes policíacos extraordinarios fue incorporado a la Constitución para los delitos realizados en modalidad de “crimen organizado” (incluyendo los “delitos contra la salud”, esto es, relacionados con drogas). El régimen de excepción fue adoptado en el mismo proceso de reforma constitucional en que la regulación constitucional del procedimiento penal ordinario (por oposición al procedimiento de excepción) fue revisado con el fin de que fuese más transparente y reflejase una lógica adversaria y privilegiara la oralidad... En otras palabras, en 2008, México bifurcó su procedimiento penal; reconociendo que la discrecionalidad y la arbitrariedad han plagado históricamente tanto las investigaciones penales como los juicios, señalando al sistema de justicia penal como inoperante y opresivo, el constituyente permanente modificó el texto constitucional para incluir explícitamente nociones tales como la presunción de inocencia, el juicio oral y público, los derechos de la víctima y una estructura contenciosa en los procesos penales. Al mismo tiempo, definió al crimen organizado vagamente (“tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”) y creó un régimen de derechos reducidos para el procesamiento de “delinquentes organizados”. Este régimen de excepción incluye i) la posibilidad de que los sujetos

<sup>17</sup> Reuter, P., “The Political Economy of Drug Smuggling”, en Vellinga (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry*, Florida University Press, 2003, pp. 128-147.

<sup>18</sup> Madrazo Lajous, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, PPD-CIDE, 2014, pp. 9 y 10.

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

sean detenidos sin comunicación y sin cargos formales, hasta por 80 días si se considera necesario para cualquier investigación de “crimen organizado” (arraigo); ii) una retención ampliada, es decir la retención de indiciados por delitos puede ser del doble de tiempo (cuatro días) que en régimen penal ordinario, antes de que se le tenga que poner a disposición del juez o dejarle en libertad; iii) la incomunicación en la cárcel (exceptuando la comunicación con su abogado defensor); iv) la compurgación de penas en centros de reclusión “especiales”, separados de la población general; v) una autorización para establecer medidas no especificadas de vigilancia “especial”; y vi) la posibilidad del desconocimiento de quién es el acusador. Todas estas medidas son, por supuesto, constitucionalmente prohibidas en el proceso de justicia penal “ordinario”.<sup>19</sup>

Las reformas constitucionales y legales impulsadas por el gobierno de Calderón también modificaron la distribución de competencias entre la Federación y los estados en materia de drogas, pues ahora las entidades federativas tienen la responsabilidad concurrente de perseguir los pequeños delitos de drogas, los conocidos como “narcomenudeo”, con base en los umbrales de posesión para el “estricto e inmediato consumo personal” establecidos por la tabla inserta en el artículo 479 de la Ley General de Salud. A partir de las cantidades fijadas en esa tabla se establecen múltiples que marcan la diferencia entre narcomenudeo —en cuya persecución tienen facultades las autoridades locales— y narcotráfico, materia exclusivamente federal. La modificación legal, empero, no abrió espacios para que las entidades federativas pudieran desarrollar su propia política de drogas y no deja margen para la adaptación de las estrategias a las condiciones locales.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los cien años transcurridos desde que el Constituyente de 1917 incorporó en la ley fundamental la obligación del Estado de enfrentar los consumos potencialmente peligrosos de sustancias deberían ser suficientes para hacer una evaluación negativa de los resultados obtenidos. Hoy México está inmerso en una espiral de violencia en la que las ganancias obtenidas por los grupos criminales del tráfico de sustancias ilícitas han jugado un papel muy relevante. Si bien no toda la violencia actual se puede explicar a partir del narcotráfico, sí existen elementos suficientes para afirmar que las ganancias ingentes generadas por la prohibición de sustancias con demanda estable o creciente ha permitido a las organizaciones criminales armarse y reclutar ejércitos que después han usado para competir con el Estado por el control de poblaciones y territorios. Al mismo tiempo, la estrategia prohibicionista, basada de suyo en una visión equívoca de la magnitud del problema de salud pública derivado del consumo de sustancias, ha llevado a que las consecuencias sanitarias de estos consumos se agraven, precisamente por la falta de regulación estatal que deja en manos de los delincuentes la calidad de las sustancias traficadas. Por otro lado,

<sup>19</sup> *Idem.*

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

los consumidores han sido reiteradamente criminalizados y estigmatizados, por más que en las leyes se haya declarado lo contrario y son víctimas de la extorsión, el abuso y el encarcelamiento. A cien años de su inclusión en el texto constitucional, la política de drogas necesita ser revisada en sus cimientos.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005.
- ENCISO, Froylán, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, México, Debate, 2015.
- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, PPD-CIDE, 2014.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *El laboratorio de la revolución*, México, Siglo XXI, 2004.
- PÉREZ CORREA, Catalina *et al.*, “Índice letal: Los operativos y los muertos”, México, *Nexos*, noviembre de 2011.
- RESA NESTARES, Carlos, “Nueve mitos del narcotráfico en México (de una lista no exhaustiva)”, *Nota de Investigación 03/2005*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2005.
- REUTER, P., “The Political Economy of Drug Smuggling”, en VELLINGA (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry*, Florida University Press, 2003, pp. 128-147.
- SCHIEVENINI STEFANONI, José Domingo, “La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940”, tesis para obtener el grado de maestro en estudios históricos, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2012.
- SENDER, Ramón J., *El epitalamio del prieto Trinidad*, Barcelona, Destino, 1966.

