

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**
**Escuela de Graduados en Administración Pública y
Política Pública**



**El marco jurídico internacional contra las drogas:
Impacto y relevancia en México**

**TESINA PRESENTADA POR
Marcos Rogelio Cortés Martínez**

**COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
DERECHO INTERNACIONAL**

Estudio dirigido por:
Dra. Krista M. Brumley

Monterrey, Nuevo León

Primavera 2006

**“El marco jurídico internacional contra las drogas:
Impacto y relevancia en México”**

Introducción.....4

**Capítulo I.
Sobre las drogas y el narcotráfico.**

1. Las drogas como un problema social.....9
 1.1. El problema del consumo.....11
 1.2. El problema de la distribución.....15
2. El narcotráfico como amenaza internacional.....18
 2.1. Narcotráfico como detonante de problemas de salud pública.....20
 2.2. Narcotráfico como un fenómeno que afecta a los Estados.....22

**Capítulo II.
Marco analítico y metodología para el estudio del narcotráfico.**

1. Problemas con el estudio del narcotráfico.....25
2. Modelos de estudio.....27
 2.1. Modelo ético-jurídico.....28
 2.2. Modelo sociocultural30
 2.3. Modelo médico-sanitario32
 2.4. Modelo psico-social34
 2.5. Modelo conceptual adoptado.....35
3. Metodología de la investigación.....36

**Capítulo III.
Derecho Internacional, drogas y narcotráfico.**

1. Derecho internacional y drogas.....38
 1.1. La importancia del consenso: el papel de los organismos internacionales.....40
 1.2. Tratados y resoluciones como fuente del derecho internacional.....45
2. El marco jurídico internacional contra el narcotráfico.....47
 2.1. Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de marzo de 1961.....49
 2.2. Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas del 21 de febrero de 1971.....52
 2.3. Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988.....55
3. Régimen latinoamericano contra las drogas.....59

Capítulo IV.

México frente al marco jurídico internacional contra las drogas.

1. Regulación de los tratados internacionales en el derecho mexicano.....	63
2. México y el marco jurídico internacional contra las drogas.....	67
2.1. La Ley General de Salud.....	71
2.2. Código Penal de la Federación.....	77
2.3. Otras consideraciones legales.....	82
2.4. Elementos complementarios para la erradicación del tráfico y el consumo de las drogas en México.....	84

Capítulo V.

Conclusiones.

1. Drogas y narcotráfico: problemas con su estudio.....	91
2. Fundamentos para el desarrollo de un marco jurídico internacional contra las drogas.....	93
3. México frente al marco jurídico internacional contra las drogas.....	98
3.1. Comparación del marco jurídico mexicano y los acuerdos internacionales contra las drogas.....	99
4. Retos y barreras para el combate al narcotráfico en México.....	104
5. Recomendaciones.....	107
Bibliografía.....	109

Introducción

La adopción de nuevas agendas internacionales ha traído consigo secuelas de desarrollo y crecimiento entremezcladas con indicios endémicos de retraso y polarización social entre los que se distinguen, irremediablemente, los síntomas de la tan mencionada globalización. Son numerosos los procesos que han provocado la transformación de la estructura de las relaciones y las transacciones humanas, mientras su tamaño e impacto han posibilitado el incremento de los flujos de intercambio comercial. Todo ello ha requerido la reconfiguración no sólo de la alineación geográfica de la producción y el consumo, sino también de las normas e instituciones de control y administración que prevalecen como los principales mecanismos para limitar las fuerzas que se diseminan a escalas internacionales.

Paradójicamente, es dentro de este mismo contexto que se desenvuelven fuerzas ilegales que toman provecho de las interconexiones que ofrecen los mercados internacionales para lograr así posicionarse dentro del creciente espacio global que éstos construyen. Se trata de fuerzas que, si bien su desarrollo y crecimiento se encuentra reprobado por la mayoría de los marcos legales domésticos, han logrado consolidarse como un elemento más de la escena internacional. Es por ello que se suscribe la necesidad de un marco jurídico común que limite y reduzca las redes mediante las que dichas fuerzas se desenvuelven.

El narcotráfico, entendido éste como un fenómeno que, por su misma dinámica, tiene la capacidad de incidir y condicionar varios aspectos del entorno social, es sólo una de las varias fuerzas ilegales que toma fuerza y madura a través de las redes internacionales. Ya de ello que el desarrollo de un marco jurídico que regula y reprueba el abuso de las drogas y otras sustancias psicotrópicas es consecuencia directa del reconocimiento de una actividad comercial que debilita la

fortaleza de la sociedad contemporánea. Los gobiernos, al suscribir mecanismos fiscalizadores y de control jurídico en contra de fuerzas como el narcotráfico, reasumen su compromiso para lograr el control del fenómeno que, si bien se manifiesta principalmente dentro los estratos inferiores de la pirámide social, pone también en peligro permanente la estabilidad de los dirigentes y las instituciones gubernamentales que éstos representan.

El narcotráfico es un fenómeno que, desde hace ya algunas décadas, se ha consolidado como nuevo actor internacional y, al igual que las transnacionales y otros organismos no gubernamentales, condiciona el desarrollo de los gobiernos, de sus instituciones y de la sociedad. Si bien el uso y consumo de drogas y otros narcóticos ha sido una constante en la historia del hombre, actualmente éstas han encontrado cobijo y desarrollo bajo un marco de ilegalidad que evade los peligros asociados a su consumo desmedido e irresponsable. Su sigilo y continuidad ha logrado transgredir las fronteras físicas de los países generando a su paso riesgos que van más allá de lo político y lo económico. El abuso en el consumo de drogas constituye pues un fenómeno que afecta la vida y el entorno de las personas que lo padecen lo que, de forma inevitable, altera las relaciones de convivencia y causa trastornos en los círculos sociales. Debido a éstas y otras consideraciones, el narcotráfico ha ganado actualmente su lugar como una verdadera amenaza a la seguridad nacional lo cual, invariablemente, ha empujado a los gobiernos a la creación de agendas multilaterales buscando reducir su alcance e impacto para lograr su control y su tan deseada extinción.

Resulta necesario comprender con mayor precisión tanto las dimensiones como las características del narcotráfico, así como sus mecanismos y alcances a fin de enfrentarlo eficazmente. Ya de ello que el propósito del presente estudio radica

en advertir los motivos que hacen del narcotráfico un problema que condiciona la estabilidad de la sociedad y la fortaleza del Estado, para así justificar la existencia de un marco jurídico internacional contra las drogas. A partir de dicha base, se evalúa el nivel de adaptación del sistema jurídico mexicano a dicho marco buscando así disminuir la idea de que éste dista aún de consolidar por completo las demandas anotadas a nivel internacional. Por lo tanto, los argumentos contenidos en este proyecto buscan comprobar que las drogas son una amenaza que requiere de fiscalización legal y, al mismo tiempo, dar respuesta a diversas cuestiones: ¿En qué consiste el marco jurídico internacional contra las drogas?, ¿Cuál es el nivel de adaptación de las normas mexicanas con respecto del marco jurídico internacional contra el narcotráfico?, ¿Cuáles son las barreras a las que se enfrenta el sistema jurídico mexicano para lograr mayores logros en la lucha contra el narcotráfico?.

Así, el primer capítulo hace un breve repaso de las dimensiones de la problemática que las drogas envuelven. Por un lado, el consumo, que empuja a los usuarios y a quienes les rodean dentro de una espiral de ilegalidad e injusticia que termina por corromper los arreglos sociales típicamente aceptados. Por otro, la distribución, reconocida aquí como el narcotráfico, pues implica una complicada cadena de producción, comercialización y transporte que, irremediablemente, ha pervertido los esfuerzos estatales y sociales por lograr su control y extinción. Particularmente, se pone un mayor énfasis en esta segunda dimensión al demostrar su peligrosidad manifiesta a través de problemas de salud pública e, incluso, problemas económicos para los gobiernos.

El narcotráfico es uno de los temas más ideologizados en la actualidad, ello debido a que se trata de un tema de índole multidimensional, es decir, es utilizado bajo diferentes connotaciones en diversas disciplinas. El segundo capítulo de este

estudio explica cuatro diferentes perspectivas con las que éste puede ser estudiado. Primero, el modelo psico-social, que pone el acento en la personalidad y el medio ambiente que rodea al usuario de drogas. Segundo, el médico-sanitario, que ve al usuario como un enfermo crónico. Tercero, el ético-jurídico, en donde el usuario es víctima de fuerzas que deben ser fiscalizadas por ley. Finalmente, el modelo sociocultural, que da consideración al elemento social que empuja al usuario al consumo y al productor a erigirse como tal. Asimismo, explica la metodología utilizada para consolidar este estudio al tiempo de resaltar su apego al modelo ético-jurídico, pues es aquí de interés particular el comprender las disposiciones legales internacionales existentes para el control y manejo de las drogas, así como el entorno que ha obligado a la suscripción de las mismas.

El que diversas naciones hayan convenido en la creación e implementación de un marco jurídico internacional contra dicho fenómeno, es el caso evidenciado dentro del tercer capítulo que da cuerpo a este estudio a través del cual se presenta un breve repaso de los acuerdos internacionales que han sido diseñados para hacer frente a la amenaza que el narcotráfico representa para la sociedad internacional, dando así respuesta a la primera interrogante de este estudio. Con ello, se evidencian los esfuerzos multilaterales en los que se han comprometido diversos Estados de la sociedad internacional para el control y extinción del narcotráfico. Sin embargo, debe notarse que la consideración del narcotráfico como un fenómeno jurídico es relativamente reciente, pues su fiscalización internacional surge hasta la segunda mitad del siglo XX cuando comenzó a advertirse que el fenómeno constituye uno de los problemas más destructivos que enfrenta la sociedad debido a que logra invadir los más diversos ámbitos de la vida cotidiana, dejando secuelas

que erosionan de manera progresiva tanto la salud individual como la integridad de las instituciones estatales.

Asimismo, reconociendo que es necesario el estudio de la dualidad jurídica a la que están sujetos los tratados –derecho internacional y derecho interno-, en el cuarto capítulo se analiza el nivel de madurez de las normas mexicanas frente a los cuerpos de derecho internacional diseñados para combatir la amenaza de las drogas, buscando así dar respuesta a la segunda pregunta por analizar. Particularmente, se da aquí consideración a los entramados jurídicos domésticos en materia penal y de salud para luego repasar los contenidos programáticos de los métodos que el gobierno ha adoptado en su lucha contra el narcotráfico. Se evidencian entonces algunas de las barreras internas que dificultan al Estado un debido cumplimiento de las demandas internacionales.

Finalmente, el quinto capítulo busca dar respuesta a la tercera interrogante expuesta en esta investigación, al tiempo de repasar los contenidos de los capítulos anteriores. Se afirma entonces que las drogas y el narcotráfico son fenómenos que afectan la autodeterminación y la soberanía económica de los países y se ciernen como una amenaza permanente para el desarrollo y la estabilidad de las sociedades contemporáneas. Ya de ello que la existencia de esfuerzos multilaterales para el manejo y control de las drogas sea claro reflejo del reconocimiento que la sociedad internacional hace de tales riesgos. Sobre esta misma línea, se resuelve que las normas mexicanas que regulan la producción, tráfico y consumo de drogas responden, positivamente, a los requerimientos del marco jurídico internacional contra las drogas. Sin embargo, se reconoce también que existen numerosas barreras que limitan los efectos positivos que las normas internas y el marco jurídico internacional contra las drogas, buscan lograr.

Capítulo I

Sobre las drogas y el narcotráfico

En este capítulo se traza y describe un problema de cualidades y repercusiones internacionales, para así convertirlo en el sujeto de estudio de la presente investigación. La oferta y demanda de drogas son aquí consideradas como un fenómeno que genera problemas de salud pública mientras, al mismo tiempo, se ha ido consolidando como una amenaza para numerosas economías y estructuras de gobierno en varios países. Se concibe entonces la necesidad de una fiscalización eficiente y de un control jurídico estricto de la producción, tráfico y consumo de las drogas, pues la dinámica que distingue a este fenómeno pone en entredicho el desarrollo fructífero de las relaciones entre los gobiernos y los individuos.

1. Las drogas como un problema social.

El haber diseñado un entramado político-jurídico internacional que sostiene la libertad y la justicia como premisas centrales deja, para las naciones de occidente, un incierto sabor a victoria. Se dice aquí incierto pues, como lo apuntan diversos movimientos sociales y culturales, la aceptación de dichos conceptos ha posibilitado la aparición y dispersión de nuevos peligros que atentan, directa e indirectamente, en contra de la comunidad internacional. Consecuentemente, la corrupción de los complejos marcos jurídicos establecidos por las naciones, diseñados en pro de la calidad social, pone en peligro constante la estabilidad del tan buscado Estado de derecho.

El caso de las drogas –su producción y distribución, su uso oportuno o su abuso indiscriminado-, es uno más de los problemas que se suscriben a la ya extensa lista de peligros y amenazas sociales que demandan la suscripción de leyes y compromisos entre los diferentes niveles de gobierno. En su búsqueda por reducir

el alcance y los efectos negativos que tal amenaza puede llegar a imprimir sobre la sociedad en general, las instituciones estatales, respaldadas por un extenso entramado jurídico, han reconocido un fenómeno de perfil multidimensional que extiende su poderío e influencia a lo largo y ancho de los estratos que componen la sociedad contemporánea. No es de extrañar, por tanto, la insistente necesidad de redoblar esfuerzos en contra del fenómeno a través de la configuración e imposición de acuerdos y tratados internacionales que busquen, al amparo de la cooperación, controlar y reducir sus efectos destructivos.

Típicamente, se liga al concepto de las drogas¹ con un complicado esquema de clasificación ideado a través de la naturaleza y complejidad química que implica su producción, lo que finalmente dota de capacidades particulares a los diferentes tipos y usos que se hacen de ellas. Invariablemente, esta idea lleva consigo una fuerte imagen del 'adicto' o 'enfermo' por causa de las drogas, quien puede ser prueba suficiente de la degradación social, producto del descontrol y la desorganización de las instituciones estatales encargadas de lidiar con el problema.

Por otro lado, es también posible atar al concepto con una larga cadena de producción y distribución que enriquece y da poder a núcleos sociales específicos que, tras corromper y desmeritar la tarea judicial del Estado, ponen al alcance de la sociedad un producto inmerso en un marco de ilegalidad que corrompe y amenaza la tan deseada tranquilidad social. Es por tanto necesario comprender ambas dimensiones del problema. En primer lugar, la que se refiere al consumo y uso

¹ Droga es toda sustancia que, introducida en el organismo por cualquier vía de administración, produce una alteración de algún modo, del natural funcionamiento del sistema nervioso central del individuo y es, además, susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. (2000). Demand Reduction: A Glossary of Terms. New York. En: http://www.unodc.org/pdf/report_2000-11-30_1.pdf (traducción propia) pp.39-40. Cabe adelantar aquí la distinción entre estupefacientes y sustancias psicotrópicas al ser éstos los conceptos más utilizados en el marco jurídico internacional que se refiere a las drogas. Mientras el primero es un agente químico que induce estupor, coma o insensibilidad al dolor, el segundo es una sustancia que, cuando ingerida, afecta todo proceso mental.

indiscriminado de las drogas y que tiene como consecuencia un evidente desgaste social y productivo. En segundo lugar, la que versa sobre la cadena de producción y distribución, que pone en entredicho la estabilidad y vigencia de las instituciones y las normas impuestas por el gobierno. Ambos aspectos se encuentran conformados por rubros o etapas que los caracterizan y cuyas repercusiones se acrecientan progresivamente, erosionando los diversos aspectos de la convivencia humana².

1.1. El problema del consumo.

Para muchos, en lo que se refiere al consumo y abuso de las drogas, independientemente de la naturaleza de éstas, el problema es obvio. El consumo es el conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos³. El desenfreno y la libertad de elección –auspiciados por los ideales de libertad y justicia que imperan en la mayoría de los países–, aunados a la creciente oferta del mercado informal de las drogas, son los principales detonantes del problema. Esta amenaza se traduce en la continua descomposición de los esquemas sociales de convivencia y respeto, por lo que se considera al uso desmedido de las drogas como uno de los principales obstáculos para alcanzar la estabilidad social contemporánea.

Cabe resaltar que el uso de sustancias estimulantes y narcóticas es una constante antropológica e histórica de milenios⁴. Sin embargo, la drogadicción, vista como un problema social, pertenece esencialmente a la historia contemporánea tras su caracterización como delito penal, lo que motiva su persecución y represión ante su palpable peligrosidad. Así, el uso soslayado en siglos pasados pasó a ser foco de atención por parte del gobierno al advertir éste las secuelas destructivas de su

² Cfr. RUIZ MASSIEU, Mario. (1994). *El marco jurídico para el combate al narcotráfico: una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 13.

³ Cfr. SANTANA, Adalberto. (2004). *El narcotráfico en América Latina*. México: Siglo XXI. p. 51.

⁴ Cfr. KAPLAN, Marcos. (1991). *El Estado latinoamericano ante el narcotráfico*. México, Porrúa. p. 47.

consumo y explotación. La salud individual y colectiva, garantes inequívocos de estabilidad y seguridad, cobijaron entonces todo acto legislativo destinado a regular el consumo y distribución de los diversos productos que se han anexado a la extensa lista de drogas ilícitas⁵.

Comúnmente, se asocia el uso y explotación de las drogas con segmentos claves de las sociedades contemporáneas, es decir, con grupos de amplio potencial productivo. Las más recientes investigaciones revelan que, a nivel mundial, cerca de 200 millones de personas de entre 16 y 65 años de edad son usuarios habituales de alguna droga considerada fuera de la ley. Al mismo tiempo, la producción de las mismas ha aumentado en poco más de un 16 por ciento en tan solo un año⁶, lo que se puede interpretar como un alargamiento de la oferta ante un predecible aumento del número de consumidores.

Evidentemente, el consumo recurrente no sólo perjudica al usuario directo, sino también a quienes le rodean. Las secuelas de la ingestión se trazan en un espectro que abarca desde el daño personal hasta manifestaciones de violencia que pueden llegar a traducirse en crímenes y accidentes de índole diversa. Ya de ello que se afirme que,

“el abuso de las drogas constituye un fenómeno complejo que afecta la vida y el entorno de las personas que lo padecen, pues sus efectos más evidentes se observan en el inmediato y progresivo deterioro físico y mental de los individuos que sufren dicho problema. Esta situación, inexorablemente, arrastra consigo al medio familiar, alterando las relaciones de convivencia y ocasionando trastornos en los círculos sociales en los que el adicto se desarrolla”⁷.

⁵ Lo que se traza aquí es la idea que mantiene el Estado para proceder con la regulación y persecución de aquéllos que hacen uso desmedido de las drogas.

⁶ Estadísticamente, los principales países productores de drogas son: Afganistán, Bahamas, Bolivia, Brasil, Birmania, China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, India, Jamaica, Laos, México, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Tailandia, Venezuela y Vietnam. Cfr. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Annual Report 2005*. Nota: estos datos corresponden al periodo 2003-2004.

⁷ RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 14.

Prostitución, robos y agresión, incluso homicidios, son comúnmente asociados con adictos desesperados que, buscando obtener los medios necesarios para costear sus adicciones, incurren en dichos crímenes⁸. Por ejemplo, en los Estados Unidos (país al que se le adjudica un consumo aproximado de poco más del 55% del total de drogas producidas a nivel mundial), más del 83% de los casos llevados ante las cortes presentan alguna relación con drogas y otras sustancias nocivas. Asimismo, los crímenes de mayor incidencia son aquéllos relacionados con la posesión y venta al menudeo de todo tipo de drogas por lo que no extraña que este patrón se repita en otros países y centros urbanos con amplios cinturones de pobreza y marginación que típicamente se conciben como los recipientes idóneos para el desarrollo del fenómeno de las drogas⁹.

Ciertamente, la demanda y el consumo de drogas se han convertido en un detonante que alienta la producción y el tráfico ilícito, por lo que los gobiernos se han dado a la tarea de dotar a la sociedad de medios e instituciones encargadas para la salvaguarda de la seguridad y estabilidad social ante la amenaza potencial que el uso desmedido de las drogas concibe¹⁰. Idóneamente, la labor de dichas instituciones no debe concentrarse únicamente en la persecución y encarcelamiento de los usuarios, pues debe considerar también su rehabilitación y mejora para subsanar así los vicios sociales que son consecuencia de sus adicciones. Así,

“la drogadicción se constituye como un problema de salud pública y para enfrentarlo con este enfoque se requiere del desarrollo de una visión global en la compensación del fenómeno, en virtud de que no es posible pensar que éste sea sólo un problema legal o judicial, sino que involucra otras áreas

⁸ Cfr. MEDINA MORA, Ma. Elena y Clara Fleiz. (2002). *Psicología y Derecho: el caso del abuso de sustancias*. En: Muñoz De Alba Medrano, Marcia (coord.). *Temas selectos de salud y derecho*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 72-78.

⁹ Cfr. RILEY, Kevin. (1996). *Snow Job? The War Against International Cocaine Trafficking*. London: Transaction Publishers. Ver también: KERRY, John. (1997). *The New War: The Web of Crime that Threatens America's Security*. PERL, Raphael (1994) *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*.

¹⁰ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 24.

sociales de atención como la salud, la educación, el desarrollo comunitario y rural, entre otros”¹¹.

Es necesario reconocer que a pesar de los elevados índices de dependencia, son muy pocos los adictos que buscan ayuda para lograr superar su condición¹². Ya de ello que la tarea reguladora por parte del gobierno se enfrente a complejos dilemas que van más allá del diseño y ejecución de leyes de índole prescriptiva destinadas a la captura y sanción de usuarios habituales de cualquier tipo de droga pues, necesariamente, deben también considerarse programas de alivio y restauración que eleven la dignidad humana de los mismos. Por lo tanto, la dimensión que se refiere al consumo de drogas versa sobre un complicado esquema que va más allá de la concepción y respeto de las leyes, pues requiere también de la intervención de otras disciplinas que complementen y faciliten su debida implementación.

Asimismo, se debe puntualizar que la primera dimensión del problema, el consumo, no debe ser ignorada por marco jurídico alguno pues ello sólo implicaría el reconocimiento de la incapacidad social de lidiar con amenazas al interior que denigran la calidad de vida de una comunidad dada¹³. No obstante, la mayoría de los marcos jurídicos contemporáneos que versan sobre esta problemática han optado por reprobado el consumo a través de la suscripción de sanciones penales y económicas que buscan dar escarmiento –muchas veces desmedido- a los usuarios, sin considerar la importante necesidad de diseñar programas que se enfoquen en encontrar fin definitivo a sus adicciones y, consecuentemente, a la amenaza que éstas puedan representar para la sociedad en general. Tal situación ha propiciado

¹¹ SANTANA, *Ob. cit.* . p. 19.

¹² Cfr. MEDINA MORA, *Ob. cit.*. p. 81.

¹³ El consumo se difunde con la incorporación ininterrumpida de nuevos participantes para la producción, la refinación y la distribución. Los países productores tienden a convertirse en consumidores; los de tránsito en productores o en consumidores; éstos últimos en productores. Ver: KAPLAN, *Ob. cit.* p. 98.

un debate que, trascendiendo las fronteras legales, busca dar respeto y seguimiento a las necesidades y derechos del adicto para lograr su positiva reinserción a la comunidad. Si bien el estudio de dicha labor escapa del presente estudio, es preciso reconocerla como una primera variable que clama la atención y dedicación no sólo de las instituciones estatales, sino de la sociedad civil en general. Toca ahora entender el lado de la oferta pues, debido a los altos riesgos que se asocian con las cadenas productivas y distributivas en el mundo, es que se ha ido consolidando un marco jurídico internacional contra las drogas.

1.2. El problema de la distribución.

La segunda dimensión del problema, aquélla que se refiere a la distribución de las drogas, requiere también de amplias consideraciones. Esta dimensión, que típicamente se reconoce con el nombre de narcotráfico, no sólo envuelve la distribución ilegal de drogas y estupefacientes en diferentes ámbitos sociales, sino que también engloba las fases de su producción, transporte, comercialización y financiamiento. Ya de ello que para hacer frente a esta variable se requiere de una escisión formal que permita identificar los eslabones de la cadena productiva en los que se conjuga un problema de salud pública y un reto para la procuración de la justicia y la preservación de la legalidad¹⁴.

Debido a su gran volumen y gravamen, las operaciones que se asocian con el narcotráfico se han perfilado como fuertes amenazas sociales por lo que es a esta dimensión a la que más se han enfocado los esfuerzos de los gobiernos¹⁵. La disminución de la oferta, así como la erradicación de la producción en general, se han convertido en tarea continua de instituciones judiciales y militares cobijadas por

¹⁴ Cfr. RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 13.

¹⁵ Cfr. CORONADO TINOCO, Inés. (1993). *Coca, cocaína y narcotráfico*. España: Editora Jurídica Grijley. p. 63.

normas y programas diseñados para la persecución y encarcelamiento de todo aquel que forme parte del proceso identificado aquí como narcotráfico. Sin embargo, esta tarea reguladora se ha ido complicando a lo largo de las últimas décadas debido, principalmente, a la transnacionalización del fenómeno, lo que lo ha transformado en un delito que trasciende fronteras gracias a las complicadas cadenas de distribución que le competen. Se habla entonces del narcotráfico como un fenómeno dinámico, complejo y transnacional: es dinámico pues se adapta al entorno legal y social que le rodea, es complejo pues requiere de cuidadosos manejos administrativos en cada uno de las fases de las que se compone, y es transnacional pues el requisito de la adecuación a mercados internacionales ha traducido la gravedad del problema a términos mundiales¹⁶.

“Actualmente, las redes del narcotráfico se han extendido tomando en cuenta a varios países (...). Se ha producido en consecuencia un fenómeno de diversificación de los canales del comercio ilegal lo que ha conllevado al fortalecimiento del negocio ilícito, a la creación de un mapa que confirma los circuitos de producción, tráfico y de consumo, afianzando o modificando los existentes y creando otros nuevos”¹⁷.

Oferta y demanda obligan a la revaloración de los esfuerzos gubernamentales por detener los flujos de distribución y el consumo desmedido pues, debido a la transnacionalización intrínseca del fenómeno, la tarea se complica al exigir un compromiso internacional. Tal compromiso se ha traducido, en los últimos años, en un debate continuo acerca de los deberes y responsabilidades que tiene cada país en particular pues, mientras unos claman por el control de la demanda en los países consumidores, otros piden la extinción de la oferta en los típicamente productores¹⁸.

¹⁶ Por ejemplo, la transnacionalización del fenómeno ha dividido al continente americano en oferente y demandante, pues los países de América Latina se identifican como productores potenciales mientras la mayor demanda se concentra en los países del norte lo que obliga al tráfico por países intermedios. Ver: SANTANA *Ob. cit.* p. 24.

¹⁷ CORONADO TINOCO, *Ob. cit.* p. 74.

¹⁸ Ver: RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* pp. 23-25. Este supuesto se estudia con mayor detenimiento en el Capítulo III de la presente investigación, en donde se analiza la demarcación internacional de tratados y convenciones en materia de drogas.

Este hecho, lejos de facilitar la división de tareas y obligaciones entre los países que son víctima del fenómeno, la complica aún más pues es dato bien documentado el que varias naciones confíen sus economías internas a los dividendos producto del narcotráfico¹⁹.

Las drogas y el narcotráfico provocan conflictos en las relaciones políticas internacionales, pero también en el tejido social y cotidiano de la gente²⁰. El progresivo debilitamiento del capital humano, la propagación de los delitos que comúnmente se asocian al tráfico y distribución de drogas y la consolidación de núcleos de poder que condicionan las relaciones y estructuras sociales de los países, son sólo algunas de las manifestaciones más evidentes de la amenaza que aquí se ha ido analizando. Por ello, el detener los flujos de narcotráfico es tarea necesaria del gobierno en miras a la amenaza que este deposita sobre la salud y la estabilidad social en general mientras, al mismo tiempo, corrompe arreglos interestatales poniendo en entredicho no sólo las relaciones entre las personas, sino también entre las naciones. Ello se debe a que,

“las actividades del narcotráfico propician la corrosión de la estructura social y el debilitamiento de las democracias, debido a la relación directa que se establece entre el tráfico de estupefacientes y la corrupción, lo que trae como consecuencia la desestabilización de los países en los que opera, quebrantando el Estado de derecho preexistente”²¹.

Si bien se mantiene la premura para la disminución del consumo en atención a las necesidades de salud pública y seguridad social previamente estudiadas, es también necesario reconocer los alcances destructivos que las cadenas de distribución pueden llegar a tener dentro de las instituciones estatales encomendadas con el control y extinción del fenómeno. El amplio poderío

¹⁹ Para efectos del presente estudio, es sólo necesario dar por sentada esta dependencia económica pues si bien un estudio detallado de dichas economías sería ideal, no compete a los intereses finales de éste. Ver: KAWELL, JoAnn. (2002). Drug Economies of the Americas. En: *NACLA: Report on the Americas*. Volume XXXVI No. 2. pp. 8-12.

²⁰ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 32.

²¹ RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 27.

económico y financiero que los narcotraficantes suelen alcanzar se traduce, en algunos lugares del mundo, en un poder social, ideológico o político, pues logra trastornar o modificar los arreglos estructurales de las instituciones gubernamentales al volver cómplices de su ilegalidad a un largo número de funcionarios deseosos por recibir dinero fácil²². Evidentemente, esta situación debilita desde su interior a los diferentes entramados institucionales que los gobiernos han predispuesto para el combate al narcotráfico. Si a ello se anexa el hecho de que el libre comercio y la globalización de las economías facilitan el funcionamiento de los flujos de distribución de las drogas, se obtiene como resultado un fenómeno que reclama un compromiso internacional solidificado a través de una reglamentación estricta.

No es de extrañar, por lo tanto, que el narcotráfico sea considerado por diversos países como un problema de seguridad nacional que atenta contra las instituciones vitales para el mantenimiento del Estado de derecho²³. Se identifican así las consecuencias institucionales del narcotráfico que justifican el que el gobierno imprima mayores esfuerzos en el control y extinción del fenómeno, pues la amenaza va más allá de la salud y la seguridad social ya que acecha también la viabilidad y estabilidad de las instituciones gubernamentales.

2. El narcotráfico como amenaza internacional.

El narcotráfico, como un problema social, se extiende día a día amenazando la integridad humana y la de los gobiernos. Si bien del apartado anterior es posible inferir dicha amenaza, es necesario denunciarla de forma clara y precisa para justificar así la necesidad y existencia de un marco jurídico internacional que compromete a múltiples países con al control y desvanecimiento del fenómeno aquí

²² Cfr. RUIZ MASSIEU *Ob. cit.* p. 26.

²³ A este respecto, SANTANA *Ob. cit.* agrega: “el comercio internacional de drogas es una preocupación de seguridad nacional [para los Estados Unidos] por su capacidad para desestabilizar a los aliados democráticos a través de la corrupción de las instituciones”. pp. 130-131.

discutido. Se considera entonces que el narcotráfico concibe y alimenta problemas de diversa índole que ponen en entredicho el correcto funcionamiento de varias instituciones estatales mientras, al mismo tiempo, consiente el desarrollo de riesgos sociales que se asocian con el consumo y abuso de las drogas. Ya de ello la existencia de esfuerzos multilaterales enfocados a la legislación y control de los secuelas del fenómeno.

“No es exagerado afirmar que el tráfico de drogas ilegales impone una pesada carga a las economías de muchas naciones, por no decir de todas. El costo final del uso indebido de drogas se traduce en la pérdida de productividad, el aumento del número de accidentes y el incremento de los costos de la atención de salud, la importante carga que se impone a los organismos de represión, la contribución excesiva que se exige a los sistemas judiciales y penales y el enorme gasto en que se incurre para ofrecer a los toxicómanos medios de tratamiento y rehabilitación”²⁴.

Esencialmente, el narcotráfico es una amenaza internacional tomando en consideración dos razones centrales: el narcotráfico es detonante de problemas de salud pública y es un fenómeno que afecta, directa e indirectamente, la soberanía física, económica, política y social de los países. Es un problema de salud pública porque la masificación y transnacionalización del fenómeno perjudica no sólo a los usuarios directos, sino que también incide en el medio ambiente que les rodea. Por otro lado, es un problema que impacta a la soberanía de los países pues las cadenas de producción, tráfico y distribución de las drogas derrumban sus fronteras jurídicas y físicas, al tiempo de corromper y trastornar el debido funcionamiento de las instituciones gubernamentales encargadas con la salvaguarda social.

²⁴ SANTANA, *Ob. cit.* p. 57.

2.1. Narcotráfico como detonante de problemas de salud pública.

La salud es un medio para la realización personal y colectiva, fomenta la seguridad general de la sociedad, y es un indicador del bienestar y la calidad de vida de una comunidad dada²⁵. El derecho a la salud, concebido a través de un sinnúmero de tratados multilaterales y legislaciones nacionales, es un derecho individual y social que demanda la intervención permanente y decidida de los gobiernos para lograr su alcance progresivo y generalizado. Por ello, se afirma aquí que los gobiernos asumen tres diferentes obligaciones al suscribir tal derecho. En primer término, la de respetarlo al evitar violaciones directas de este derecho, tales como la discriminación en la prestación de los servicios de salud. En segundo término, la de complementarlo a través de la adopción de políticas que busquen lograr los niveles más altos de salud. Y, finalmente, la de protegerlo de la interferencia de terceras partes a través de la creación de normas y reglamentos²⁶. Ya de ello la preocupación de los gobiernos por el control de todo riesgo o amenaza que pudiese traducirse en la disminución de la calidad de vida de una sociedad dada.

Desde esta perspectiva, el narcotráfico, al ser oferente permanente de productos nocivos que trastornan la salud del usuario sin distinción o sesgo social alguno, es considerado como una seria amenaza a la salud. Debido al deterioro de la salud a causa del consumo desmedido de las drogas, los gobiernos, a la par de buscar erradicar el tráfico ilegal, deben suscribir las políticas necesarias para el control y manejo de la adicción a las drogas.

“El derecho a la salud se basa en una idea de la salud como un proceso que incorpora el bienestar espiritual, mental, social y físico, además de ser un recurso fundamental para el individuo, la comunidad y la sociedad en su

²⁵ Cfr. TAPIA CONYER, Roberto y Ma. de Lourdes Motta Murguía. (2004). El derecho a la protección de la salud pública. En: Brena Sesma, Ingrid (coord.). *Salud y derecho*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 149.

²⁶ Cfr. YAMIN, Alicia. (2005). The Right to Health Under International Law and Its Relevance to the States, en: *American Journal of Public Health*. Julio 2005, Vol. 95, No. 7. p. 1157.

conjunto. En ese tenor, las acciones de salud pública deben tener como objetivo generar las condiciones de vida que permitan crear, mantener y proteger la salud²⁷.

Evidentemente, es necesaria la implementación de acciones estatales que busquen detener la masificación que las drogas implican, pues su propagación destruye la salud del individuo y de la sociedad. La difusión de enfermedades asociadas con el consumo, la degeneración de la capacidad productiva del adicto, la salud y seguridad de quienes le rodean, así como su propio bienestar, son sólo algunas de las consecuencias que típicamente se asocian a la adicción a las drogas. Si a ello se añade el hecho de la transnacionalización del fenómeno, se percibe entonces la complicada agenda de salud²⁸ a la que se exponen los países, pues ésta no sólo comprende la conducción y coordinación de programas e instituciones que tienen un embate directo en la salud de la población, sino que requiere la suscripción de normas que limiten el impacto negativo de diferentes factores, tales como las drogas²⁹.

Por lo tanto, es posible considerar a las drogas como detonante de problemas de salud pública al interior de los países, lo que posibilita su acción conjunta ante una amenaza de la que ninguno está inmune. Si bien los gobiernos son individualmente responsables por los problemas de salud pública dentro de sus fronteras, el fenómeno de las drogas no reconoce límites, ya de ello que exista un esfuerzo conjunto para lograr su debido control. Ahora bien, debe reconocerse que el problema de las drogas no está reducido a cuestiones de salud pues, como se comenta a continuación, impacta también las estructuras políticas, económicas y jurídicas de los gobiernos.

²⁷ Cfr. TAPIA CONYER, *Ob. cit.* p. 152.

²⁸ Por ejemplo, cuadros clínicos de enfermedades degenerativas en caso de tener hijos; vulnerabilidad ante la propagación de enfermedades crónicas como el SIDA, diabetes, problemas cardíacos, digestivos etc.

²⁹ FRENK, Julio. (1993). *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 477.

2.2. Narcotráfico como un fenómeno que afecta a los Estados.

El problema de las drogas es un campo de batalla de conflictos económicos e ideológicos, es decir, es más que un símbolo de preocupación por la salud pública como usualmente se le presenta³⁰. Para entender al narcotráfico como una amenaza internacional, el enfoque de salud pública, que a primera vista parece acertado, resulta insuficiente y parcial, especialmente ante el hecho de que el narcotráfico goza de un poder económico que amenaza las fronteras y estructuras del Estado³¹. El inmenso poder adquisitivo de los narcotraficantes es consecuencia directa tanto de la masificación como de la transnacionalización del fenómeno, al ser ambos elementos evidencia irrefutable de la creciente demanda por las drogas. Los beneficios que se obtienen al atender y satisfacer dicha demanda, no son algo a lo que es fácil renunciar, ya de ello que a pesar de la iniciativa de las autoridades para contender con el problema del tráfico de drogas, las acciones de contraofensiva por parte de los narcotraficantes han construido un sistema con una instrumentación altamente sofisticada, cuya funcionalidad estructural se afina permanentemente utilizando tecnología de punta y todo tipo de recursos³².

“El narcotráfico es una actividad que genera amplias expectativas económicas, las cuales estimulan una constante concurrencia de actores dispuestos a enfrentar los grandes riesgos del negocio, que a cambio ofrece una exitosa acumulación del capital”³³

Los altos dividendos que se obtienen del narcotráfico no sólo se imprimen para alimentar los sistemas de punta que alimentan el poderío del fenómeno frente al del gobierno, sino que también se traducen en empresas legales que permiten reforzar el poderío económico y la presencia de las mafias en diferentes países. Esta

³⁰ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 58.

³¹ Cfr. DÍAZ MÜLLER, Luis. (1994). *El Imperio de la Razón: Drogas, Salud y Derechos Humanos*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 77-79.

³² Cfr. RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* pp. 25-26.

³³ SANTANA, *Ob. cit.* pp. 183-184.

‘economía paralela’, con sus altos índices de rentabilidad, se ha convertido en influencia creciente sobre las estructuras sociales preexistentes toda vez que sus ganancias se convierten en un flujo descontrolado y masivo de dinero, lo que a su vez puede ser un factor distorsionador de los índices económicos de cualquier nación pues, por ejemplo, el exceso de circulante puede disparar los índices inflacionarios disminuyendo el poder adquisitivo, o bien distorsionar las tasas de cambio en perjuicio de los índices de exportación e importación³⁴.

Es entonces sabio considerar que la soberanía económica de los gobiernos³⁵ se ve supeditada al potencial financiero de narcotraficantes, así como a su capacidad empresarial para ‘lavar’ el dinero producto de su ilícito. Aún más, pues “el poderío del narcotráfico influye en el ‘orden público económico’ hasta llegar a una especie de ‘crisis de Estado’, en que cada una de las fuerzas en pugna –poder judicial, ejército, guerrilla, narcotráfico- se disputan el control mientras ninguna es capaz de imponer su hegemonía”³⁶. Tal situación ha alimentado la preocupación de otros Estados ante el evidente descontrol que se vive en algunas regiones del mundo, llegando incluso a intervenciones unilaterales³⁷ con el pretexto de reducir los peligros para la sociedad lo que, no obstante la calidad humanitaria de dicha acción, es una violación directa al principio de autodeterminación de los pueblos, principio en el Derecho Internacional Público que legitima el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno libre de toda influencia exterior³⁸.

³⁴ RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* pp. 26-27. Se sugiere aquí el término economía paralela para distinguir el impacto negativo del narcotráfico en la economía de las naciones.

³⁵ Facultad del Estado promulgar y perseguir las políticas económicas que más le convengan, libres de la ingerencia de otros Estados o fuerzas internas.

³⁶ DÍAZ MÜLLER, *Ob. cit.* p. 96.

³⁷ Por ejemplo, la presencia de activos Norteamericanos en Panamá, Colombia y otros países de la región sudamericana con el pretexto de reforzar la lucha estatal en contra del narcotráfico.

³⁸ Se resume aquí lo estipulado por el Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

“Típicamente, se considera que el tráfico de drogas contribuye al debilitamiento y a la crisis del Estado, a la vez desde su interior y desde su exterior: en lo interno, crea o refuerza los factores que erosionan o desgastan al Estado a través del peso y de la presencia de los narcotraficantes en la economía, la sociedad y la política. En lo externo, contribuye a la transferencia de los centros y poderes de decisión hacia afuera de las fronteras de los Estados, reduce o desvirtúa sus capacidades para la acción nacional y para la internacional, vuelve porosas e irrelevantes las fronteras, desafía o impugna la noción clásica de soberanía nacional, pone en tela de juicio la seguridad, la identidad y la realidad de las naciones”³⁹.

La corrupción de las estructuras legales de los gobiernos es también motivo de preocupación. El creciente poder adquisitivo del narcotráfico ha logrado influenciar las voces de aquéllos que actúan en nombre de la sociedad, o bien de aquéllos que forman parte del aparato de gobierno y ocupan puestos clave para el control y erradicación del narcotráfico. Situaciones como éstas no sólo traicionan los principios de toda democracia moderna, sino que además ponen en riesgo los marcos jurídicos ya establecidos en la lucha contra las drogas. Sumado a ello se encuentra la creciente capacidad de acción de los grupos narcotraficantes, lo que corroe las fronteras entre los países y provoca el decrecimiento de la capacidad fiscalizadora de los marcos institucionales que los países han creado.

Evidentemente, los hechos antes mencionados ponen a prueba la autonomía de los países involucrados pues las drogas son un fenómeno que afecta la soberanía de los países, pone en entredicho la permanencia y seguridad en las relaciones entre los actores internacionales y se cierne como una amenaza permanente para el desarrollo y la estabilidad de las sociedades⁴⁰. Con ello en mente, en los siguientes capítulos se da respuesta a las interrogantes que esta investigación se ha planteado con respecto del contexto jurídico internacional contra las drogas, las consideraciones jurídicas dadas al fenómeno en México y las barreras del gobierno enfrenta para lograr un mejor control del narcotráfico.

³⁹ KAPLAN, *Ob. cit.* pp. 137-138.

⁴⁰ Cfr. DÍAZ MÜLLER, *Ob. cit.* p. 96.

Capítulo II

Marco analítico y metodología para el estudio del narcotráfico

En el estudio de los fenómenos sociales se debe hacer frente a numerosos obstáculos que limitan o interrumpen su debida comprensión. El análisis de las drogas, de su alto consumo y de las cadenas de producción y distribución mediante las que se diseminan en las sociedades contemporáneas, no es ajeno a esta dinámica. Así, se reconoce en las drogas un fenómeno que, alimentado por su dinamismo y flexibilidad, requiere de numerosas consideraciones y enfoques para su debido estudio y comprensión. Manteniendo esto en mente, en este capítulo se traza un marco analítico sobre el cual se construyen los argumentos de la presente investigación, y se describe también la metodología que ésta ha seguido para dar estructura y fondo a su contenido.

1. Problemas con el estudio del narcotráfico.

Teóricamente, el narcotráfico es un término genérico que hace referencia a las complejas operaciones de producción y distribución de drogas y sustancias prohibidas⁴¹. Asimismo, se le identifica como el factor 'oferta' dentro de la sumatoria que reproduce un mercado de consumo de productos suscritos bajo un esquema de ilegalidad. Si bien estos argumentos aparentan totalidad, debe reconocerse que el concepto goza de un perfil multidimensional, lo que se manifiesta en el desarrollo de diversos enfoques para su estudio y comprensión. El narcotráfico es entonces un fenómeno en transformación y evolución constante por lo que es preciso percibir la diversidad de enfoques con los que éste suele ser observado y evaluado, para así lograr la concepción de una idea más amplia del mismo.

⁴¹ Cfr. CORONADO, *Ob. cit.* p. 63.

En atención al punto de análisis que se tenga a consideración o al espacio que se tenga como fuente de estudio, se obtiene en principio una extensa lista de calificativos otorgados al narcotráfico, lo que da al concepto su carácter multidimensional –debido a que es utilizado con diferentes connotaciones bajo la perspectiva de diferentes disciplinas-. Paradójicamente, el que el narcotráfico sea hoy uno de los temas más ideologizados y menos conocidos a profundidad, dificulta la concertación de un enfoque conceptual que comprenda y satisfaga los diferentes puntos de vista con los que éste suele ser estudiado. La politización constante de las agendas domésticas para su combate, el permanente debate que se cierne en torno a los grados de penalización, el desarrollo de nuevas formas de tráfico y uso, así como la expansión de los mercados de producción y consumo, son sólo algunos de los elementos que agravan la consolidación de una comprensión fija sobre el tema.

El narcotráfico es un fenómeno dinámico, complejo y flexible que se desarrolla en forma permanente⁴². Su alto nivel de adaptación a los diferentes entornos en los que se desarrolla, así como las complejas redes que logra construir para consolidar su permanencia y expansión, dan al narcotráfico un matiz altamente difícil de precisar. Por tanto, no existe una forma única de estudiar y entender el narcotráfico, pues lo que abunda es una serie de enfoques y opiniones sobre el tema que, por lo general, expresan una gran carga de prejuicios o de determinadas intenciones ideológicas al imponer un criterio moral, jurídico o político específico⁴³.

Típicamente, el grado de permisividad, los mecanismos de fiscalización y control, la presión de ciertas condiciones que rodean y empujan al consumo, así como el impacto de éste en las tasas de ocupación y desarrollo de numerosos países, han dotado al concepto de un carácter maligno y reprobable que debe ser

⁴² Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 23.

⁴³ *Idem.* p. 31.

atendido por los gobiernos y la sociedad internacional. El estudio de las drogas es pues un área mitificada y sobresaturada de cargas emocionales, por lo que todo acercamiento a este campo debe evitar caer en afirmaciones pretenciosas que perviertan su alcance y contenido. Por todo ello, la construcción de un enfoque definitivo que de consideración a todas las variables inmersas en la conceptualización de las drogas y el narcotráfico escapa de los alcances de ésta y otras investigaciones que giran en torno a la materia. Sin embargo, cabe aquí subrayar el perfil multidimensional del concepto para así poder construir un marco conceptual sobre el cual gira la presente investigación.

2. Modelos conceptuales.

Se ha entendido aquí al narcotráfico como un objeto de análisis con claras connotaciones políticas, económicas, sociales y culturales. Asimismo, se ha señalado que las drogas y el narcotráfico provocan conflictos en las relaciones políticas internacionales, pero también en el tejido social y cotidiano de la gente. Es por ello que, usualmente, su análisis y estudio va más allá de simples consideraciones histórico-antropológicas pues, como lo comprueba una amplia gama de publicaciones dedicadas al estudio de dicho fenómeno, existen varios enfoques para su análisis.

“No hay una teoría única y universal que grave como tal en los escenarios académicos. Lo que existe es una diversidad de criterios y enfoques inscritos en diversas corrientes del pensamiento (...), corrientes cuyos perfiles conceptuales pueden variar conforme la visión que se asuma”⁴⁴.

Dada la diversidad de orientaciones para el estudio del narcotráfico y las drogas, es aquí preciso señalar cual de ellos guía el presente estudio. Así, sin subestimar el potencial e importancia de otras perspectivas, aquí se presentan cuatro modelos que en este caso constituyen, en diferente medida, el marco

⁴⁴ SANTANA, *Ob. cit.* p. 46.

analítico con el que se estudia aquí a las drogas: modelo psico-social, médico-sanitario, ético-jurídico y sociocultural. En diferente grado, estos modelos concentran su atención en alguno de tres elementos: la sustancia, la persona que la usa y el contexto en el que se desarrollo tal uso, pues se reconoce que dichos elementos construyen la ecuación sobre la que se constituye el narcotráfico. Asimismo, debe señalarse que los modelos se entremezclan a través de los apartados que dan cuerpo a esta investigación pero, debido a que el interés central de ésta radica en la observancia del marco jurídico internacional contra las drogas y su impacto en la legislación nacional mexicana, no debe extrañar el que se imprima un mayor énfasis en uno de ellos.

2.1. Modelo ético-jurídico.

El modelo ético-jurídico propone que las drogas peligrosas queden vetadas y alejadas de los potenciales consumidores. Desde este enfoque se advierte que la droga es el elemento central, en tanto que el consumidor representa la víctima que carece de información y está expuesta al consumo. En esta lógica, el gobierno y la sociedad, mediante instrumentos legales, deben prohibir y ejecutar sanciones contra el cultivo, producción, distribución, comercialización y posesión de drogas lo que, idóneamente, llevará a inhibir el consumo⁴⁵.

El enfoque jurídico distingue entre drogas inofensivas y peligrosas, sin tener en cuenta el tipo de droga consumida o su forma de utilización. Bajo esta óptica, la producción y el consumo deben ser fiscalizados y sancionados, mediante lo cual se consolida el elemento principal de este enfoque de análisis: la sanción y represión del cultivo, elaboración, fabricación, distribución, venta, posesión de la sustancia e,

⁴⁵ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 26.

incluso, en ciertas circunstancias, la posesión material o instrumentos para su uso⁴⁶. Estos mecanismos de disuasión se manifiestan en una estructura legal prohibitiva o limitadora mediante la cual se busca, entre otros objetivos: el control de drogas disponibles, el establecimiento de castigo penal a quien viole el orden legal, la intensificación de las campañas de interdicción, y la promoción de campañas de prevención que alerten al consumidor de los posibles daños que genera su consumo.

Bajo la sombra de estos cuerpos jurídicos es que la industria de las drogas actúa, ejerciendo una serie de actos en contra del orden legalmente establecido y utilizando cualquier medio para alcanzar sus objetivos económicos. Precisamente, las dificultades y riesgos impuestos por la ilegalidad han transformado el proceso en el negocio de más alta rentabilidad del planeta, lo que ha incentivado extraordinariamente todo el desarrollo productivo, invitando a amplios sectores de población a participar en la producción y la comercialización de las drogas⁴⁷.

Todo cuerpo jurídico que incluya consideraciones penales frente a los eslabones que construyen y ensanchan la cadena del narcotráfico, es reflejo de este modelo. Ruíz Massieu (1994), por ejemplo, dedica gran parte de su estudio al análisis del marco jurídico mexicano contra las drogas y el narcotráfico, lo que le lleva a concluir que el gobierno ha asumido la responsabilidad social de encabezar la lucha frontal y decidida en contra de la drogadicción y el narcotráfico mediante la consolidación de un debido marco jurídico. Díaz Müller (2001), por su parte, acomete el escrutinio de los esfuerzos multilaterales para la fiscalización y control del tráfico de drogas, pues reconoce que la transnacionalización del fenómeno pone en crisis a los gobiernos y a sus sistemas judiciales mientras golpea sus economías, por lo que

⁴⁶ Cfr. DÍAZ MÜLLER (2001), *Ob. cit.* p. 93.

⁴⁷ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* pp. 22-23.

el esfuerzo para derrotarlo debe ser internacional. De la misma manera, aunque en menores proporciones, autores como Bayardo Ramírez (1991), Pantoja y Guridi (1995), Husak (2001), Martin (1993), Tapia Conyer (2004) y Kaplan (1991) repasan los regímenes jurídicos que, hasta ahora, han logrado consolidarse en torno a la lucha contra las drogas. Tal variedad de estudios subraya la importancia y diversidad de mecanismos jurídicos, una diversidad que transita por vectores similares que buscan una meta, lograr un control positivo de las drogas.

2.2. Modelo sociocultural.

El modelo sociocultural pone mayor atención a las condiciones socioeconómicas y culturales que rodean al consumidor de drogas. Por ende, pone el acento en los elementos que propician el consumo tomando en cuenta los factores coyunturales que rodean al consumidor. El fenómeno es entonces visto dentro de un contexto de desarrollo, modelos económicos, tecnológicos, sociales y políticos, teniendo en cuenta la creciente globalización y sus consecuencias en la comunicación y en la transformación de estilos de vida y valores tradicionales. Así, bajo la lupa de este modelo, el consumo de drogas adquiere determinado sentido tanto por las propiedades farmacológicas de las mismas, como por el modo y entorno en que socialmente se define su uso y a sus consumidores⁴⁸.

En esencia, este modelo reconoce que el narcotráfico es un fenómeno económico, social y político que tiene una realidad y lógicas propias en la cual el entorno social tiene la capacidad de incidir y condicionar varios aspectos de su desarrollo. Ya de ello que considere que el comportamiento varía necesariamente según las culturas y espacios sociales que se estudien, por lo que va más allá de los factores psico-sociales y culturales debido a que acentúa las razones ambientales y

⁴⁸ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* pp. 28-34.

de tensión en las que se desenvuelve el consumidor: pobreza, vivienda, desempleo, discriminación, exclusión, industrialización, urbanización, etc.⁴⁹.

Con base en este modelo, existen cinco formas principales de percepción y estudio de las drogas: droga como problema de patología social, que supone el establecimiento de la causa y problemas sociales, así como su repercusión en los individuos; droga como problema de desorganización social, que supone la existencia de fuerzas sociales que provocan un estado de desorganización que da origen al problema; droga como conflicto de valores sociales, que considera que no hay uniformidad en lo concerniente a los valores por lo que la comunidad es incapaz de acordar un plan para disminuir sus efectos indeseables; droga como problema de conducta desviada, que considera que si bien el individuo tiene valores, tiene las vías cerradas para la realización de los mismos, lo que provoca una conducta desviada en busca de la satisfacción; y, por último, droga como problema de reacción social, que analiza precisamente la reacción ante la conducta desviada⁵⁰.

Conjuntamente, estos criterios guían gran variedad de las publicaciones que, en su mayoría, se caracterizan por el estudio sociológico de países y otros actores sociales que confluyen en el fenómeno de las drogas y el narcotráfico⁵¹. Kaplan (1991), por ejemplo, concibe que los gobiernos latinoamericanos y el narcotráfico, en sus mutuas relaciones e interacciones y en las que establecen con otros actores de la sociedad nacional e internacional, son dos movimientos contradictorios pero entrelazados. Por ello, señala este autor, el escrutinio de economías y sistemas políticos debe ser profundo para comprender y transformar las oportunidades que

⁴⁹ DÍAZ MÜLLER (2001) *Ob. cit.* p. 95.

⁵⁰ Cfr. DÍAZ MÜLLER (2001), *Ob. cit.* pp. 101-104.

⁵¹ Los trabajos de Bayardo Ramírez, Marcos Kaplan, Adalberto Santana, Inés Coronado, Peter Dale, JoAnn Kawell, John Kerry, Bruce Bagley y Abraham Lowenthal si bien encuentran sustento en otros de los modelos antes mencionados, dedican su análisis a la aparición, desarrollo y repercusión del narcotráfico en el hemisferio americano.

dentro de dichos contextos se tienen para lograr vencer al narcotráfico. A este respecto se refiere también Kerry (1997), quien sugiere la transformación del enfoque represivo que distingue las relaciones de los Estados Unidos con los países considerados como los principales productores de drogas. Kerry sostiene que dicha política, lejos de ayudar en la lucha, imprime mayor estrés en los gobiernos de la región latinoamericana. En el mismo sentido, Ramírez (1991) afirma que el fundamento de una adecuada política de prevención integral contra las drogas exige un enfoque educativo y sistemático que amalgame a todas las fuerzas del país para así consolidar una mayor conciencia social del problema. En conjunto, los documentos aquí considerados advierten el impacto negativo del narcotráfico en el contexto americano.

2.3. Modelo médico-sanitario.

El modelo médico-sanitario parte de la premisa de que el consumo de drogas genera problemas sociales e individuales. En este enfoque se identifica al consumidor como una víctima que padece una enfermedad crónica y epidémica provocada por el consumo de drogas que, en este caso, juegan el papel de sujeto activo. Precisamente, para este modelo no hay drogas legales ni ilegales, sino que dedica su atención al hecho de que el consumidor es un enfermo y como tal tiene que ser tratado y no encarcelado⁵².

Así, los consumidores son enfermos que deben ser curados pues son víctimas de un problema médico. El individuo, por tanto, está infectado o es infeccioso, pues puede infligir daños considerables a sí mismo o a quienes le

⁵² Cfr. DÍAZ MÜLLER (2001), *Ob. cit.* p. 94.

rodean, por lo que se requiere de políticas de prevención y saneamiento por parte del gobierno⁵³ pues las consecuencias prácticas de la adicción pueden ser severas.

Varios investigadores presentan fuertes rasgos de este modelo⁵⁴, pues no sólo se abocan al estudio del contexto que rodea al usuario, sino que también ponen el acento al análisis del problema de abuso de sustancias desde una perspectiva patológica que distingue los síntomas y comportamientos del usuario. Estos autores estresan los cuidados médicos a los que el adicto debe ser sometido para alejarlo de un hábito degenerativo y perjudicial no sólo para su persona, sino también para quienes le rodean. Particularmente, Riley (1996) estresa los costos en los que debe incurrir el gobierno para administrar este tipo de programas, lo que le lleva a advertir el estrés económico al que están sometidos debido a que dependen permanentemente de la voluntad financiera del gobierno.

De forma semejante, Frenk (1993) traza su investigación en torno a objetivos de salud pública, por lo que no puede dejar de considerar al problema del consumo como un mal médico que requiere de la canalización constante de recursos por parte del gobierno para su tratamiento y rehabilitación. Las posibilidades de éxito de dichas políticas dependen, por lo tanto, de los recursos económicos que se aplican a ellas. González-Carrero (1990) y Kaplan (2001) se anexan a este esquema al redescubrir que en la dependencia se encuentra el origen del problema, por lo que todo mecanismo o política concebida para sensibilizar y evitar el consumo de posibles usuarios, debe ser subrayado.

⁵³ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 27.

⁵⁴ Las obras de Kevin Riley y Medina Mora son claro ejemplo de ello.

2.4. Modelo psico-social.

Este modelo imprime mayor relevancia al usuario como agente activo de la relación consumidor-droga-ambiente. El uso de drogas y el adicto, y no las sustancias, son el factor dinámico y complejo en el que ha de centrarse todo estudio que se apegue a este modelo⁵⁵; por ello, comúnmente, éstos realizan el análisis de las cantidades, usuarios y modalidades del uso de las drogas, lo que da por resultado estudios sobre las relaciones que sostienen ciertos núcleos sociales con las drogas.

Así, el modelo se concentra en las sustancias presentes en el ambiente buscando reconocer los comportamientos y actividades del consumidor y los problemas generados por su consumo. Por tanto, considera que el consumo es una actitud del consumidor dentro de un determinado ambiente, por lo que su principal aportación radica en presentar soluciones que incidan directamente en el contexto en el que se desarrolla el problema para así evitar la fractura social que genera violencia y desestabilización social⁵⁶.

Con este enfoque existen distintas obras que analizan diferentes contextos en los que se desarrolla y combate al narcotráfico, por lo que encuentran un común denominador al concebir mecanismos que repercutan sobre el entorno en el que se desarrolla dicha problemática para así lograr vencerla⁵⁷. Bajo la perspectiva de Rodríguez (2002), la adicción es entendida como un hábito degenerativo en el usuario que es consecuencia de carencias o trastornos generados en su entorno por lo que elige drogarse buscando escapar de tal realidad. La atención y mejora del adicto debe, por tanto, enfocarse en el análisis y mejora de las condiciones psico-sociales que aquejan al adicto y lo llevan al abuso de sustancias. Por su parte, si

⁵⁵ Cfr. DÍAZ MÚLLER (2001), *Ob. cit.* p. 95.

⁵⁶ Cfr. SANTANA, *Ob. cit.* p. 27.

⁵⁷ Los trabajos de Graciela Rodríguez (2002), Díaz Müller (2001) y de Pantoja y Guridi (1995) se apegan a este modelo.

bien Pantoja y Guridi (1995) dedican su estudio a los conflictos económico-sociales que las drogas producen en la sociedad contemporánea, comienzan advirtiendo las condicionantes psicológicas que acompañan al abuso. Similarmente, Díaz Müller (2001) denuncia la concurrencia de factores psico-sociales, económicos y políticos en una sumatoria mediante la que se reproduce el narcotráfico.

2.5. Modelo conceptual adoptado.

La presente investigación se concentra en el escrutinio del marco jurídico internacional contra las drogas y de las leyes mexicanas que tratan sobre el tema, por ende, da especial consideración al modelo ético-jurídico que engloba una visión de fiscalización y control de la producción, tráfico y consumo de las drogas. Sin embargo, debe aquí reconocerse que ciertos elementos de los otros modelos se entremezclan a través de las consideraciones de los apartados que dan cuerpo a esta investigación pues, como se ha venido afirmando, la lucha contra las drogas requiere de un enfoque que amalgame diversas disciplinas.

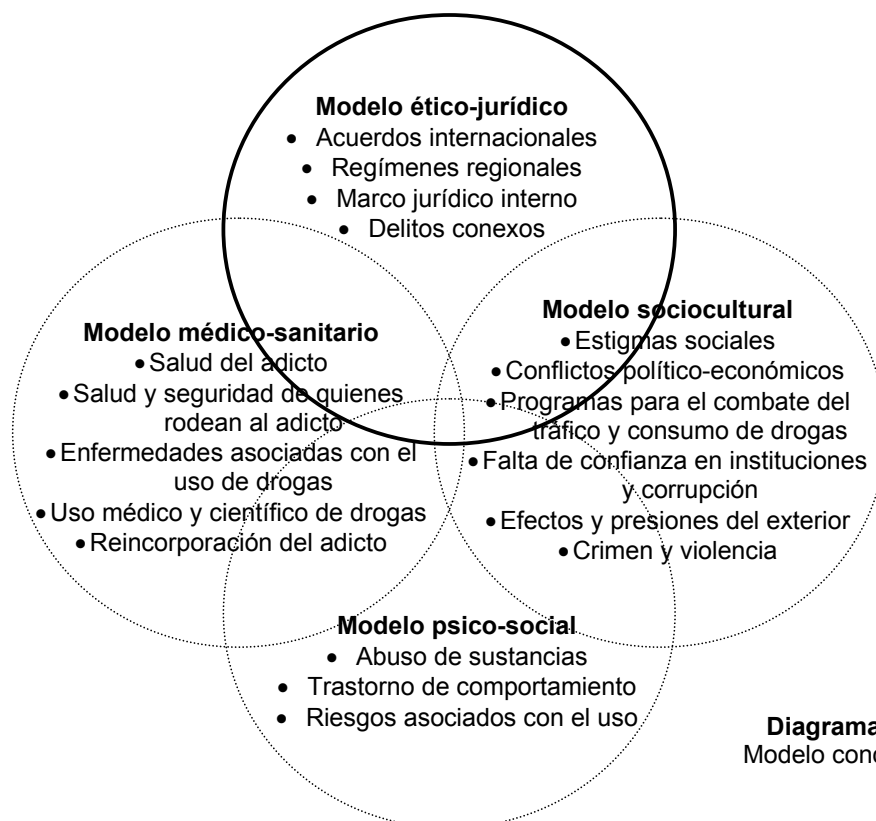


Diagrama 2.1.
Modelo conceptual

Con el diagrama anterior se busca evidenciar la relación que este estudio plantea entre los cuatro modelos. Los entramados jurídicos que regulan el uso y tráfico de drogas inciden, directa o indirectamente, en las consideraciones y prioridades concebidas por los otros modelos, ya de ello que a lo largo del estudio se filtren numerosas afirmaciones acerca de ellos. Consecuentemente, si bien se mantiene al modelo ético-jurídico como la principal guía de esta investigación, éste se complementa con algunos argumentos que se suscriben en los otros modelos.

3. Metodología de la investigación.

Con miras a la construcción de un ejercicio analítico-comparativo de la estructura jurídica internacional y la mexicana que versa sobre la materia, este trabajo ha dado especial consideración a los principales documentos jurídicos que, en el plano internacional, han sido generados en la lucha contra las drogas. Resumir su estructura y forma facilita el ejercicio comparativo mediante el cual se evalúa el grado de madurez de las estructuras jurídicas mexicanas. Los principales documentos internacionales a los que este estudio ha dado consideración son:

- Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de marzo de 1961,
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas del 21 de febrero de 1971,
- Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988,
- Carta de la Organización de las Naciones Unidas,
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia,
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,
- Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1986,

- Declaración y Programa de Acción de Ixtapa y Québec, ambos previstos por la Organización de los Estados Americanos,
- Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Igualmente, esta investigación da especial trato a algunas de las agendas programáticas mexicanas que han sido diseñadas para el combate al narcotráfico, pues se reconoce que éstas complementan las pautas legales existentes en su marco jurídico interno. Así, los documentos nacionales que han sido consultados son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Ley General de Salud
- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- Programa Nacional para el Control de las Drogas en sus diferentes ediciones
- Reglamento Interior del Consejo Nacional contra las Adicciones

De la misma forma, para poder identificar y describir el problema que las drogas y el narcotráfico imprimen en los círculos nacionales e internacionales, este estudio da también extensa consideración a varias de las fuentes bibliográficas que versan sobre la materia de las drogas. Dichas alusiones conceptuales complementan el ejercicio valorativo del nivel de madurez de las reglamentaciones mexicanas frente al marco jurídico internacional contra las drogas.

Capítulo III

Derecho Internacional, drogas y narcotráfico

Reconociendo los riesgos asociados con la producción, consumo y distribución de drogas, dentro de diversos foros multilaterales se ha ido gestando un marco jurídico que clama por la debida fiscalización y control de dichos productos. Precisamente, en este capítulo se reconoce y estudia dicho marco para así revelar y entender los vectores que en él se distinguen. De igual forma, se considera la importancia del marco como fuente de derecho al tiempo de entenderlo como la materialización de un consenso internacional frente a un fenómeno que condiciona el desarrollo y sustento de las instituciones de gobierno y de la salud social.

1. Derecho internacional y drogas.

Claramente, se ha insertado ya la dinámica de las drogas en un modelo típico de mercado: la relación entre la oferta y la demanda da como resultado un espacio que, hambriento por el consumo, es abastecido por fuerzas de intermediarios y distribuidores que debido a la calidad delictiva de la mercancía que ofrecen, actúan bajo el sigilo frente a los marcos normativos jurídicos que penalizan su proceder. Idóneamente, la existencia de dichos marcos se debe, principalmente, al reconocimiento de un problema que se manifiesta en diversos espacios profundizando la degradación social. Identifican entonces un enemigo común al que se ha declarado la guerra a través de la consolidación de la suscripción de cuerpos jurídicos y programáticos –domésticos e internacionales- que buscan su desgaste y consecuente extinción.

El narcotráfico, desde la perspectiva legal, es un problema de reciente aparición por lo que no extraña la existencia de muy pocas consideraciones jurídicas internacionales que versen sobre la materia. No obstante, es necesario revalorar

dichas consideraciones que, si bien limitadas en cantidad, cuentan con amplia calidad al suscribirse como mecanismos internacionales modelo en la búsqueda por el aseguramiento y control del abuso y tráfico de drogas.

“El fenómeno de las drogas es un fenómeno ilícito transnacional, trasciende y pone en crisis a los Estados nacionales; golpea las economías de ciertos países productores subdesarrollados; pone límite a la independencia de sus políticas exteriores; pone en jaque los sistemas judiciales. Es un fenómeno multicausal y multidimensional. Las estrategias de combate requieren de la cooperación concertada de la comunidad internacional”⁵⁸.

Es caso obligado dar consideración a foros regionales y multilaterales que, tomando conciencia frente al problema, se han consolidado para hacerle frente. La comparecencia de los países víctima del fenómeno en dichos foros no sólo se explica con base en las amenazas ya descritas, sino también en la necesidad de la cooperación internacional para lograr vencerlas. La masificación y transnacionalización de las drogas es, pues, preocupación permanente de la sociedad internacional debido a que no sólo pone en peligro a las raíces mismas de los gobiernos, sino también a las relaciones de éstos con sus homólogos dentro de la escena mundial.

Sin embargo, las dificultades técnicas que se tienen al enfrentar este problema multidimensional han obstaculizado los esfuerzos multilaterales que buscan convenir en definiciones y programas de acción homogéneos. Aunado a ello se encuentra el hecho de que el impacto del fenómeno varía entre regiones, por lo que es común que la demarcación de las metas a lograr varíe. Así, por ejemplo, existen regiones que dan mayor importancia a la suscripción de mecanismos que limiten la producción y distribución de las drogas, mientras otras claman por la reducción de la demanda argumentando que es gracias a ella se fortalecen las cadenas productivas. Independientemente de la perspectiva que se adopte,

⁵⁸DÍAZ MÜLLER, (2001) *Ob. cit.* pp. 58-59.

“se considera que el uso [de las drogas] debe prevenirse por intereses de salud y orden público, y también por razones económicas derivadas de actividades ilegales ligadas a la producción, tráfico, distribución y de seguridad nacional”⁵⁹.

Por lo tanto, la comunidad internacional se ha dado a la tarea de concebir y mantener instituciones multilaterales que traten y evalúen la problemática de las drogas ante su permanente amenaza. Ahora bien, es preciso reconocer que, si bien a lo largo de su tarea se han enfrentado a la composición relativista del mundo contemporáneo, dichas instituciones han logrado importantes aportaciones al bagaje del Derecho Internacional.

1.1. La importancia del consenso: el papel de los organismos internacionales.

Típicamente, la percepción de una amenaza común es necesaria para alimentar el interés de diversos gobiernos en consolidar un régimen de cooperación internacional⁶⁰. No obstante, el que exista una amenaza palpable no implica el que todos los países afectados se sientan verdaderamente comprometidos con la consolidación de un régimen, o bien, bajo el supuesto de que los gobiernos hayan convenido en la erección de dicho régimen, no existe garantía absoluta de que cumplan con los compromisos adquiridos⁶¹ a menos que éstos se encuentren respaldados por mecanismos de ejecución obligatoria que se acompañen por cláusulas reprobatorias o de sanción expresa debidas al incumplimiento. Se manifiesta así la importancia del consenso, es decir, del consentimiento entre todos los miembros del régimen. Por tanto, es posible afirmar que,

⁵⁹ MEDINA MORA, *Ob. cit.* p. 72.

⁶⁰ Un régimen internacional puede ser definido como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno de los cuales las expectativas convergen en una determinada esfera de problemas. Ver: DONELLY, Jack. (1993). Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 357.

⁶¹ “Las convenciones y los tratados firmados (...) sólo siguen siendo tan eficaces como lo sea la voluntad de aplicación de las potencias signatarias” Ver: WALKER, William. (1993). La colaboración internacional en la perspectiva histórica, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 354.

“existe un régimen internacional cuando los Estados y otros actores internacionales importantes, para evitar los costos de una acción nacional no coordinada, se ponen de acuerdo en establecer limitaciones normativas o procesales a su soberana libertad de acción en una esfera de problemas, y adaptan su conducta a estas normas o procedimientos”⁶².

La institucionalización formal de los regímenes internacionales (a través de acuerdos, tratados u organismos multilaterales) busca garantizar no sólo un ambiente seguro para que la cooperación se desarrolle, sino también la materialización de resoluciones consensuadas para lograr vencer las amenazas o problemas que los países tengan en común⁶³. Por consiguiente, con base en esta lógica, se ha logrado la concepción y consolidación de diversos acuerdos e instituciones multilaterales que, al conjugar diversos actores y escenarios bajo un programa común, gozan de gran aceptación y reconocimiento en la escena internacional contemporánea.

La creación de instituciones en las que pueden efectuarse negociación y coordinación de políticas no sólo facilita la cooperación, sino que favorece la identificación de problemas y la transmisión de información, lo que permite a los gobiernos trabajar de conjunto para favorecer sus intereses comunes⁶⁴. Cabe aquí entonces resaltar los esfuerzos que se han generado en el seno de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para hacer frente al problema de las drogas.

Entre los varios objetivos que se emitieron tras su concepción, la ONU admitió su compromiso con el respeto por los derechos humanos, el alcance de mejores niveles de vida y la solución pronta a problemas internacionales de diversa índole⁶⁵;

⁶² Cfr. DONELLY, *Ob. cit.* p. 357.

⁶³ Cfr, MARTIN, Lisa. (1993). Fundamentos para una cooperación internacional, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 354.

⁶⁴ *Idem.* p. 333.

⁶⁵ Artículo 55 de la Carta de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/> “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas

para ello, la Organización determinó la creación de ‘organismos especializados’ dentro de los que se suscribe la Organización Mundial de la Salud (OMS), creada con el objetivo de que todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr⁶⁶. Si bien los frutos de dichos organismos revelan el perfil humanístico de la organización multilateral, su importancia aquí radica en que éstos han logrado consolidar un verdadero régimen internacional que ha ido orquestando una base homogénea en la definición y erradicación de los problemas con que tratan.

Es preciso señalar que la creación de los órganos subsidiarios de la ONU responde al reconocimiento consensuado de una problemática que aqueja a la sociedad internacional en general, así como a la necesidad permanente de foros especializados dedicados a la disminución y alivio de determinados problemas. Así, los cuerpos principales de la Organización, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, y el Consejo de Seguridad, dan seguimiento a las acciones y programas que sus órganos subsidiarios conciben y, al ser portavoces centrales de la Organización, han emitido numerosas resoluciones en las que se reconoce un consenso internacional ante la amenaza de las drogas haciendo un fuerte llamado para el combate del tráfico y el consumo⁶⁷.

y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y,
- 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”.

⁶⁶ Cfr. Organización Mundial de la Salud. Acerca de la OMS, en: <http://www.who.int/about/es/>

⁶⁷ Entre otras, ver: Resolución A/56/124 del 19 de diciembre de 2001 “Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas”; Resolución A/55/2 del 8 de septiembre de 2000 “Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”; Resolución A/47/98 del 16 de diciembre de 1992 “Respeto por los principios enlistados en la Carta de Naciones Unidas y de derecho internacional en la lucha contra el abuso de las drogas y el tráfico ilícito”.

Auspiciado por el consenso de sus miembros, el Consejo Económico y Social de la ONU estableció la Comisión de Estupefacientes como el cuerpo central del sistema para encargarse, específicamente, de todo asunto relacionado con las drogas. El mandato de la Comisión dicta que ésta debe analizar la situación mundial de las drogas para así desarrollar propuestas encaminadas a fortalecer su control y combate. Ante la amenaza progresiva, las facultades de la Comisión fueron ampliadas, pues, la Asamblea General estableció un Fondo para un Programa de Control de las Drogas y expandió el mandato de la Comisión para que ésta pudiese encabezarlo⁶⁸. En consecuencia, la Comisión se estructuró en dos segmentos distintos: uno normativo, en el cual ejerce las funciones enlistadas en su mandato, y otro operacional, en el cual se determina el uso y aplicación de los fondos requeridos para el funcionamiento del programa⁶⁹.

La misión fiscalizadora de la Comisión no debe ser subestimada a pesar de lo limitadas que puedan parecer sus capacidades ante la soberanía de los países. La opinión final que da la Comisión –reportes anuales o evaluaciones individuales- con respecto al desempeño de ciertos países en la lucha contra las drogas, lleva implícita no sólo la aprobación o la condena de la opinión pública internacional, pues también se acompaña de propuestas e instrumentos que se han concebido para la mejora de las estructuras internas de los países. Se advierte entonces que las acciones de la Comisión son resultado del consenso y la cooperación internacional ante la amenaza de las drogas.

⁶⁸ United Nations Office on Drugs and Crime. The Commission on Narcotic Drugs: its mandate and functions. En: http://www.unodc.org/unodc/en/cnd_mandate.html. Ver también la sección 22 de la Resolución A/46/185 del 20 de diciembre de 1991, en: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r185.htm>

⁶⁹ Ver: Resolución E/1999/30 del 28 de julio de 1999 en: http://www.unodc.org/unodc/en/resolution_1999-07-28_1.html

Sobre la misma línea de acción, sólo que en el ámbito regional, la Comisión Interamericana para el Abuso de las Drogas (CICAD) fue establecida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1986 para manejar programas de acción y evaluación para suscitar la cooperación y coordinación entre los países miembros de la Organización⁷⁰. Si bien esta Comisión carece de un marco jurídico vinculante, la importancia para el Derecho Internacional de una Comisión del tipo regional radica en las facilidades que ésta tiene para promover la investigación, el intercambio de información, la capacitación especializada y la asistencia técnica entre los países que constituyen el bloque⁷¹. Consecuentemente, el relativismo jurídico y cultural se reduce mientras aumenta el compromiso con la cooperación debido a la cercanía fronteriza entre los miembros. Cabe notar aquí que al igual que la Comisión Interamericana, existen otros mecanismos regionales comprometidos con la lucha en contra las drogas⁷².

Similarmente, es preciso tener presente que cada gobierno tiene sus propias consideraciones legales con respecto de las drogas. Por tanto, la existencia de foros multilaterales y regionales, así como la suscripción de acuerdos y tratados para el combate del uso y tráfico de drogas entre los países responde al reconocimiento consensuado de que éstos posibilitan el escrutinio y mejora de los marcos jurídicos nacionales al hacer frente al problema. Sin embargo, debe reconocerse que pese a la difusión y extensión de diversos foros y acuerdos internacionales, el marco jurídico internacional que versa sobre las drogas es limitado y carece de poder

⁷⁰ Ver: Acerca de la CICAD, en: <http://www.cicad.oas.org/ES/AboutCICAD.asp>

⁷¹ Comisión Interamericana para el Abuso de las Drogas. *Acerca de la CICAD*. En: <http://www.cicad.oas.org/ES/AboutCICAD.asp>

⁷² Se ha optado aquí por describir únicamente lo que concierne al caso Interamericano debido a que este estudio se centra en el caso mexicano. No por ello se resta mérito alguno, por lo tanto, a otros esquemas internacionales que han sido concebidos en la lucha contra las drogas.

jurídico vinculante debido a que muchos de ellos no obligan a su adopción estricta por parte de los gobiernos que los han suscrito.

1.2. Tratados y resoluciones como fuente del derecho internacional.

Como usualmente sucede en la escena internacional al lidiar ésta con una amenaza común, el consenso es la piedra angular del régimen internacional contra el narcotráfico. Es gracias a éste que los organismos internacionales han dado pasos firmes hacia la fiscalización y control del tráfico de drogas, caso manifiesto en la consolidación de tratados que dan estructura y fuerza a las instituciones multilaterales encargadas de dicha tarea. Ahora bien, es preciso reconocer aquí la importancia de los tratados como la principal fuente del derecho internacional y, al mismo tiempo, reconocer la fuerza de otros instrumentos que, si bien carecen de fuerza jurídica vinculante, se anexan al espectro que da fuerza a tal derecho.

De acuerdo con la doctrina contemporánea, las fuentes del derecho internacional se encuentran precisadas en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que a la letra establece:

- “1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
 - b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
 - c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
 - d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho (...).
2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren”⁷³.

Si bien el Artículo habla de cómo resolver las controversias que se sometan a la consideración de la Corte, es posible inferir de éste dos tipos de fuentes del derecho

⁷³ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, disponible en línea en: <http://www.icj-cij.org/icjwww/basicdocuments/basictext/sstatute.htm>

internacional: las fundamentales o autónomas, y las subsidiarias o auxiliares. Dentro de las primeras se encuentran los tratados internacionales y la costumbre internacional; dentro de las segundas, están los principios generales de derecho, la jurisprudencia, las resoluciones de organismos internacionales y la doctrina⁷⁴. Sin ánimo de demeritar otras fuentes, el acento se pone aquí en los tratados y en las resoluciones, vistos éstos como prueba clara del grado jurídico-vinculante que suelen tener y como los principales instrumentos internacionales existentes en la lucha contra las drogas.

Por un lado, los tratados son “acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados y regidos por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”⁷⁵; se trata pues de la manifestación escrita de voluntades frente a una situación concreta y que suele manifestarse bajo diversas denominaciones ya que es común que en el ámbito internacional se le denomine de diversas maneras: tratado, convención, acuerdo, protocolo, declaración, etc.⁷⁶. Efectivamente, la celebración de tratados es un elemento importante de la práctica estatal y se puede ver comúnmente como la expresión de una determinada convicción jurídica, o bien como el reconocimiento consensuado de una amenaza y de los beneficios que puede traer consigo la creación y desarrollo de un frente común en contra de ésta⁷⁷.

Por otra parte, las resoluciones⁷⁸ emanan de los organismos internacionales que usualmente no están facultados para emitir resoluciones obligatorias, por lo que

⁷⁴ Cfr. WALSS Auriolos, Rodolfo. (2001). *Los Tratados Internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*. México: Porrúa. p. 8.

⁷⁵ Ver: Artículo 2, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, disponible en línea en: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

⁷⁶ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* pp. 36-40.

⁷⁷ Cfr. HERDEGEN, Matthias. (2005). *Derecho Internacional Público*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 152.

⁷⁸ Para efectos del análisis de este apartado, el término resolución se utiliza para simplificar una variedad de instrumentos que pueden emitir los organismos internacionales, como por ejemplo: declaraciones, recomendaciones, comentarios, resoluciones, etc.

si bien pueden crear derechos y obligaciones para los países que participan en el organismo, usualmente quedan establecidas como un medio de apoyo para la interpretación o consolidación de una norma internacional. Para saber si es obligatoria una resolución, debe atenderse específicamente al contenido, alcance e intención de la misma, lo que resulta esencialmente en cuatro tipos:

- a. las que sirven para interpretar el alcance de una norma ya establecida (...);
- b. las que tienen por objeto constituir en sí misma una nueva norma;
- c. las que ayudan a cristalizar una norma consuetudinaria en formación o de existencia reciente (...); y,
- d. las que tienen por objeto reconocer una situación de hecho o expresar un 'deber ser' sin importar a los miembros la obligatoriedad de cumplirlo"⁷⁹.

De los cuatro tipos, el único obligatorio es el primero, ya que se refiere precisamente a una norma reconocida de carácter obligatorio ya establecida; los otros tres quedan, como se ha señalado, como un medio de apoyo para la interpretación o un llamado a la concientización del proceder de los miembros del organismo. Así, las resoluciones tienen relevancia legal, sin fundamentar directamente derechos y deberes⁸⁰. Sin embargo, se debe recordar que las afirmaciones anteriores abarcan únicamente la obligatoriedad de las resoluciones de los organismos desde el punto de vista estrictamente jurídico, pues no contemplan la fuerza moral que en ocasiones contienen⁸¹.

2. El marco jurídico internacional contra las drogas.

Se ha señalado ya que las drogas son un sujeto relativamente nuevo en la escena jurídica internacional por lo que no extraña que el régimen dedicado a su fiscalización sea débil y limitado. Asimismo, se ha destacado la importancia de un consenso general que dé reconocimiento a las magnitudes del problema⁸² y se

⁷⁹ Ver: SEPÚLVEDA, César. (1997). *Derecho Internacional*. México: Porrúa. p. 111.

⁸⁰ Cfr. HERDEGEN, *Ob. cit.* p. 164.

⁸¹ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* p. 21.

⁸² Dentro del marco de la OMS, por ejemplo, se estableció que el uso indebido de drogas representa un grave riesgo a la salud y se instó a los Estados miembros a que realizaran su mejor esfuerzo para

manifieste más allá de simples declaraciones, resoluciones y convenios que no implican consecuencia material alguna⁸³.

“Dentro de la extensa gama de resoluciones y recomendaciones internacionales que tratan el problema de las drogas, se distingue un reconocimiento por la soberanía jurídica de los Estados y un llamado al unísono por la cooperación internacional”⁸⁴.

Ciertamente, se ha reconocido también la existencia de cuerpos jurídicos internacionales que ostentan un valor vinculante para los signatarios. Ejemplo de ello es la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de marzo de 1961, la cual suscribe la inquietud de las Partes firmantes ante el problema de las drogas a la par de reconocer, abiertamente, la competencia y aceptación general de la Convención como norma vinculante:

“(…) *Considerando* que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal, *reconociendo* que las Naciones Unidas tienen competencia en materia de fiscalización de estupefacientes y deseando que los órganos internacionales competentes pertenezcan a esa Organización, (...) *deseando* concertar una Convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos”⁸⁵.

Conjuntamente a esta Convención –y su posterior Protocolo Modificatorio de 1972-, se generan otros dos documentos internacionales que obligan a las Partes firmantes a observar e implementar sus contenidos dentro de los marcos jurídicos estatales: el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas del 21 de febrero de 1971 y la Convención de Naciones Unidas en contra del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias

combatir, en sus respectivos países, el uso indebido de las drogas, así como llevar a cabo campañas permanentes para la erradicación de este problema.

⁸³ En de la Resolución de la Asamblea general A/54/132 del 2 de febrero de 2000 se observa un reconocimiento explícito de la amenaza, pues, suscribe: “Advirtiendo que la demanda, la producción y el tráfico de drogas ilícitas y sustancias psicotrópicas continúa amenazando seriamente los sistemas socioeconómicos y políticos, la estabilidad, la seguridad nacional y la soberanía de un creciente número de Estados”. En: http://www.unodc.org/pdf/resolution_2000-02-02_1.pdf

⁸⁴ Ver, entre otras: Resolución A/53/115 del 9 de diciembre de 1998, Resolución A/55/65 del 4 de diciembre de 2000; Declaración de Québec del 2001, Declaración de Santiago de 1996.

⁸⁵ Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988. Estos acuerdos básicos aportan un marco legal y administrativo para toda actividad internacional, por lo que se constituyen como un eje para toda acción nacional en la guerra contra las drogas⁸⁶.

“Estos tres tratados se apoyan y complementan mutuamente y su propósito más importante es codificar las medidas de control aplicables internacionalmente para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para propósitos médicos y científicos y prevenir su desviación hacia canales ilícitos”⁸⁷.

Por ende, los tres documentos se toman típicamente como la base del marco jurídico internacional contra las drogas. A partir de ellos, las Naciones Unidas han tenido un notable éxito en la creación de normas internacionales y en la supervisión del comercio lícito de drogas y sustancias psicotrópicas; asimismo, la Organización tiene considerable potencial en aspectos de la guerra contra las drogas relacionados, principalmente, con el manejo, recolección y publicación de información estadística, desarrollo de bases científicas para el manejo y control de las drogas y el adicto, el conocimiento, etc. Sin embargo, debe entenderse que el papel de la ONU en la guerra internacional contra las drogas es sólo de apoyo pues, usualmente, su contribución es periférica⁸⁸.

2.1. Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de marzo de 1961⁸⁹.

Esencialmente, esta Convención fue redactada a fin de simplificar y fortalecer el régimen fiscalizador de la producción, exportación, importación y uso de las drogas para fines médicos y científicos que se había gestado a través de seis acuerdos previos –concebidos, principalmente, dentro del marco de la extinta Sociedad de Naciones- que buscaron la fiscalización de la oferta de drogas. Por ende, la

⁸⁶ Cfr. WALKER, *Ob. cit.* p. 354.

⁸⁷ United Nations Office on Drugs and Crime. UN Crime and Drugs Conventions, en: http://www.unodc.org/unodc/en/drug_and_crime_conventions.html

⁸⁸ Cfr. DONNELLY, *Ob. cit.* p. 357.

⁸⁹ Se incluyen las modificaciones efectuadas en 1972 por el Protocolo de Modificación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

Convención fue resultado de la codificación, armonización y fortalecimiento de logros anteriores que, reconociendo la necesidad de establecer fuertes redes de cooperación internacional⁹⁰, se enfocaron en el combate del abuso de drogas a través de acciones coordinadas. Así, las primeras obligaciones formales sentadas por el marco jurídico internacional contra el narcotráfico quedaron establecidas en el Artículo 4 del documento que a la letra señala:

“(...) las Partes quedan obligadas a 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”.

Esta obligación se complementa con los Artículos 35 y 36 de la Convención los cuales, dando reconocimiento explícito a los marcos jurídicos nacionales de las Partes, comprometen a éstas al combate del tráfico de drogas a través de la cooperación y la adopción de disposiciones especiales a nivel doméstico para así disuadir y desalentar las acciones del narcotráfico.

“Art. 35. Lucha contra el tráfico ilícito. Teniendo debidamente en cuenta sus regímenes constitucional, legal y administrativo, las Partes:

- a) Asegurarán en el plano nacional una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito; para ello podrán designar un servicio apropiado que se encargue de dicha coordinación;
- b) Se ayudarán mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes;
- c) Cooperarán estrechamente entre sí y con las organizaciones internacionales competentes de que sean miembros para mantener una lucha coordinada contra el tráfico ilícito;
- d) Velarán por que la cooperación internacional de los servicios apropiados se efectúe en forma expedita;(...)
- f) Proporcionarán, si lo consideran apropiado, (...) la información relativa a las actividades ilícitas de estupefacientes dentro de sus fronteras, incluida la referencia al cultivo, producción, fabricación, tráfico y uso ilícitos de estupefacientes; (...).”

“Artículo 36. Disposiciones penales.

1.a) A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta

⁹⁰ Cfr. DÍAZ MÜLLER, (2001). *Op. cit.* p. 49.

Convención (...), se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad.

1.b) No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido esos delitos, las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o además (...), someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social, (...)."

Llama la atención que el Artículo 35, en su primer inciso, dé pauta a la consolidación de cuerpos nacionales dedicados a la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito. Asimismo, dentro del Artículo 36, es notable la visión que se da sobre las disposiciones jurídicas que busquen disuadir y desalentar las acciones del narcotráfico a nivel doméstico. A este respecto, y a manera de complemento, la propia Convención dispone, en su Artículo 39, que las legislaciones nacionales pueden establecer medidas más estrictas que aquéllas establecidas dentro de la Convención⁹¹ –que se concentran en la fiscalización (Art. 34), limitación de la producción (Art. 21), rehabilitación (Art. 38) y ciertas disposiciones penales (Art. 36)-.

Adicionalmente, con miras al fortalecimiento del compromiso de los gobiernos con la salud pública, se da consideración a la posible prohibición del cultivo –Artículo 22- y se enfatiza el compromiso con la prevención del uso, la educación, rehabilitación y readaptación social de los consumidores –Artículo 38-.

"Art. 38. 1. Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, (...) 2. Fomentarán, en la medida de lo posible, la formación de personal para el tratamiento, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de quienes hagan uso indebido de estupefacientes, (...)."

La Convención concibe la creación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes –Artículo 9- para que, en cooperación con los gobiernos, busque limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes a la

⁹¹ Artículo 39. No obstante lo dispuesto en la presente Convención, no estará vedado a las Partes ni podrá presumirse que les esté vedado, adoptar medidas de fiscalización más estrictas o rigurosas que las previstas en la Convención (...). Ver: Convención Única, *Ob. cit.*

cantidad adecuada necesaria para fines médicos y científicos. La Junta recibe extensas facultades supervisoras sobre un sistema de comparación de estimaciones y resultados estadísticos: a cada participante se le pide presentar estimaciones de sus necesidades legítimas de drogas para uso médico y científico y, además, deben entregar estadísticas estandarizadas sobre la producción o fabricación anual, el consumo, las importaciones, las exportaciones, las confiscaciones y los inventarios lo que busca que cada participante quede limitado a la cantidad estimada de su fabricación e importación neta de drogas. Adicionalmente, la Junta puede hacer cálculos para países participantes o no participantes que no entreguen datos, y puede aún refutar las estimaciones entregadas por los gobiernos; ello le posibilita el iniciar consultas, urgir a los gobiernos para adoptar soluciones, llamar la atención de la comunidad internacional hacia el problema o incluso recomendar que las partes detengan el comercio de drogas con el país en cuestión⁹².

Cabe resaltar aquí que la Convención de 1961 derogó los convenios o tratados anteriores sobre la materia con el propósito de establecer un instrumento único que cubriera todos los aspectos que se consideran al tratar con las drogas. Asimismo, el que la Convención dicte normas modelo como reflejo del consenso internacional ante el problema de las drogas y, aún más, el que en ella se consoliden mecanismos fiscalizadores y críticos de las acciones internacionales para reducir sus consecuencias, revela un primer paso hacia una madurez jurídica internacional sobre la materia. Sin embargo, debe notarse también que uno de los inconvenientes críticos de la Convención es la limitada lista de sustancias controladas.

2.2. Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas del 21 de febrero de 1971⁹³.

⁹² Cfr. DONELLY, *Ob. cit.* pp. 362-363.

⁹³ Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Disponible en línea: http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf

Para resolver el problema que se presentó con la aparición y el creciente consumo de drogas y sustancias distintas a las sujetas al control internacional por medio de la Convención Única, el 21 de febrero de 1971 se firmó en Viena el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas. En general, este Convenio limita el uso de drogas para fines médicos o científicos de una forma más técnica y eficaz, ya que establece un régimen de licencias para comerciar con estos productos, exigiéndose cualidades idóneas a las personas que hagan uso de ellos⁹⁴. De forma innovadora, anexos al Convenio se encuentran cuatro 'inventarios' de drogas y sustancias tóxicas dispuestas sobre la base de su peligro inherente y sus pautas auténticas de abuso; en razón de ello, se imprimen también restricciones específicas para su uso y comercialización: en el caso de las sustancias de los inventarios I y II, los controles de importación y exportación y los informes anuales estadísticos obligatorios son esencialmente los mismos de la Convención de 1961; no obstante, para aquéllas de los inventarios III y IV se aplican restricciones un poco más severas⁹⁵.

Reconociendo la evidente evolución del mercado oferente de drogas, así como la aparición de formas novedosas de uso y fabricación de las mismas, el Convenio advierte la necesidad de incluir mecanismos que identifiquen y anexaren dichas sustancias a los inventarios recopilados, caso que se suscribe a través del Artículo 2 del Convenio:

“Artículo 2.1. Si alguna de las Partes o la Organización Mundial de la Salud tuvieran información acerca de una sustancia no sujeta aun a fiscalización internacional que a su juicio exija la inclusión de tal sustancia en cualquiera de las Listas del presente Convenio, harán una notificación al Secretario General y le facilitarán información en apoyo de la misma (...).”

Además, buscando mantenerse al paso de los cambios del carácter del problema de la droga, el Convenio dota a la Comisión de Estupefacientes del ECOSOC con las

⁹⁴ Cfr. DÍAZ MÜLLER, (2001). *Ob. cit.* p. 57.

⁹⁵ Cfr. DONELLY, *Ob. cit.* p. 363.

facultades de añadir, suprimir o tachar drogas en cualquiera de los cuatro inventarios (Artículo 2, incisos 5 y 6). Buscando complementar el control de las sustancias incluidas en algunos de los inventarios, la Convención señala que el despacho de éstas para el uso médico, requiere una receta médica que lo avale.

“Artículo 9.1. Las Partes exigirán que las sustancias de las Listas II, III y IV se suministren o despachen únicamente con receta médica cuando se destinen al uso de particulares, salvo en el caso de que estos puedan legalmente obtener, usar, despachar o administrar tales sustancias en el ejercicio debidamente autorizado de funciones terapéuticas o científicas”.

Se subraya nuevamente la importancia de las medidas que precisen la coordinación, transmisión de información y cooperación entre los países firmantes, para así agilizar y asegurar una acción común ante la amenaza; después de todo, los mecanismos que puedan aumentar el nivel de información fidedigna de que puedan disponer los participantes son esenciales para conservar la cooperación⁹⁶.

“Artículo 21. Teniendo debidamente en cuenta sus sistemas constitucional, legal y administrativo, las Partes: (...)

b) Se ayudarán mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas, y en particular transmitirán inmediatamente a las demás Partes directamente interesadas, por la vía diplomática o por conducto de las autoridades competentes designadas por las Partes para este fin, una copia de cualquier informe enviado (...) después de descubrir un caso de tráfico ilícito o de efectuar un decomiso;

c) Cooperarán estrechamente entre sí y con las organizaciones internacionales competentes de que sean miembros para mantener una lucha coordinada contra el tráfico ilícito;

d) Velarán por que la cooperación internacional de los servicios adecuados se efectúe en forma expedita; (...)”

Igualmente, en su Artículo 22, es de particular importancia el que el Convenio anexe una mayor cantidad de consideraciones penales que las enlistadas por la Convención Única de 1961:

- a) todo acto contrario intencional a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Convenio se considerará como delito;
- b) las Partes podrán, en vez de declarar culpables o de sancionar penalmente, o, además de sancionar, someter a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social,

⁹⁶ Cfr. MARTIN, *Ob. cit.* p. 328.

- c) Si se ha cometido en diferentes países una serie de actos relacionados entre sí que constituyan delitos de conformidad con el inciso (a), cada uno de esos actos será considerado como un delito distinto;
- d) La participación deliberada o la confabulación para cometer cualquiera de esos actos, así como la tentativa de cometerlos, los actos preparatorios y operaciones financieras relativos a los mismos, se considerarán como delitos.

Llama la atención el que se dé reconocimiento al hecho de que el toxicómano no debe ser considerado como delincuente, sino como una persona que necesita tratamiento para lograr su recuperación. Así, al narcotraficante debe privársele de la libertad mientras, al adicto, debe internársele en un lugar apropiado para someterlo a un debido tratamiento médico que busque aliviar su condición⁹⁷ aunque no debe olvidarse que la peligrosidad social es alta en ambos casos.

Evidentemente, el sistema de fiscalización internacional fue mejorado mientras se concedieron innovadoras prerrogativas para el elemento de la demanda –usuarios casuales o adictos a las drogas-; asimismo, se reafirmó la base para establecer formas de cooperación internacional, mientras se buscó salvaguardar el comercio legítimo de las drogas⁹⁸. Sin embargo, por sí solo, el régimen establecido por la Convención es completamente inadecuado para enfrentar el problema.

2.3. Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988⁹⁹.

El 14 de diciembre de 1984, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución A/39/141 en la que se pedía al Consejo Económico y Social que solicitara a la Comisión de Estupefacientes de la Organización la elaboración de un proyecto de Convención sobre el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tuviera por objeto adecuar los instrumentos internacionales vigentes a la realidad y

⁹⁷ Cfr. DÍAZ MÜLLER, (2001). *Ob. cit.* p. 48.

⁹⁸ Cfr. DONELLY. *Ob. cit.* p. 364.

⁹⁹ Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988. En: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

modalidades del tráfico ilícito¹⁰⁰. Consecuentemente, en un periodo de poco más de tres años, la Comisión no sólo emitió el proyecto solicitado por el Consejo, sino que lo expuso a consideración durante la Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito de 1987, en la que se consideró que el documento,

“reflejaba la posición de los países desarrollados, limitando el alcance de la Convención a los aspectos de producción y tráfico, lo que implicaba fuertes sanciones a los países productores y de tránsito, sin las recíprocas obligaciones para los países de demanda y consumo”¹⁰¹.

Las dificultades recurrentes que se tienen en los foros internacionales al buscar concebir cualquier clase de acuerdo vinculante se hicieron evidentes, especialmente aquéllas que hacen referencia a las asimetría de poder político y económico de los negociantes. Así, para finales de 1988, se adoptó definitivamente la Convención que, eficazmente, dio un trato más integral al problema de las drogas al regular inconvenientes que no habían sido tratados anteriormente.

En su preámbulo, este documento no sólo admite la tendencia creciente en la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas, sino que también reconoce que tal hecho constituye una gran amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y, al mismo tiempo, menoscaba las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. Asimismo, reafirma los principios rectores de los tratados suscritos sobre la materia, no sin dejar de reconocer que es necesario robustecer e intensificar medios jurídicos eficaces de cooperación internacional en asuntos penales para suprimir las actividades delictivas internacionales de tráfico ilícito¹⁰².

Particularmente, llama aquí la atención el que dentro del Artículo 3 de la Convención se tipifiquen los delitos relacionados con las drogas que, idóneamente,

¹⁰⁰ Cfr. RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 51.

¹⁰¹ RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 54.

¹⁰² Ver: Artículo 2 de la Convención y DÍAZ MÜLLER, (2001). *Ob. cit.* pp. 58-60.

debe considerar todo sistema jurídico nacional. Dada la extensión del Artículo y lo reiterativo de sus cláusulas, se ha optado aquí por resumir dicha tipificación:

- a) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la venta, la distribución, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación;
- b) La posesión o la adquisición con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado;
- c) El cultivo con objeto de producción;
- d) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados;
- e) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;
- f) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos o de un acto de participación en tal delito o delitos.

En lo que respecta a las sanciones e infracciones a traficantes y usuarios, la Convención señala que toda sanción debe ser proporcional a la gravedad del delito cometido, pero las Partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social cuando el delincuente sea dependiente del uso recurrente de las drogas y no lucre con ellas; tal afirmación renueva el espíritu humanista del régimen internacional contra las drogas, pues hace que éste se aleje de las versiones anteriores que reflejaban un régimen de 'no-tolerancia'.

Asimismo, la Convención subraya un nuevo compromiso con la cooperación a través de la asistencia judicial recíproca entre las Partes (Artículo 7), la cual ha de ser solicitada para lograr la pronta resolución de cuestiones penales y jurídicas de infractores. Así, a través de la investigación, inspección, facilitación de información y elementos de prueba, entre otros, se pretende agilizar los procesos judiciales que juzgan un delito de la calidad que se enlista en el Artículo 3 de la Convención. El Artículo 7, por tanto, complementa las metas enlistadas en el Artículo 9, el cual hace

referencia a la asistencia en la planificación y ejecución de programas de investigación y capacitación encaminados a intercambiar conocimientos entre las Partes firmantes.

“Artículo 9.1. Las Partes colaborarán estrechamente entre sí, en armonía con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de detección y represión orientadas a suprimir la comisión de los delitos (...)

a) Establecer y mantener canales de comunicación entre sus organismos y servicios

competentes (...)

c) Cuando sea oportuno, y siempre que no contravenga lo dispuesto en su derecho interno, crear equipos conjuntos, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la seguridad de las personas y de las operaciones,

e) Facilitar una coordinación eficaz entre sus organismos y servicios competentes y promover el intercambio de personal y de otros expertos (...).”

Se reafirma también la obligación de las Partes a adoptar medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda y el cultivo ilícito de drogas con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito¹⁰³. Igualmente, se consolidan las bases de los mecanismos internacionales de fiscalización creados previamente –Comisión de Estupefacientes (Art. 21) y Junta Fiscalizadora (Art. 22)- mientras el Artículo 32 da reconocimiento a las posibles controversias que pueden suscitarse entre dos o más países al momento de la interpretación de las cláusulas de la Convención por lo que, con el fin de resolverla, llama a la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, recurso a organismos regionales, procedimiento judicial u otros medios pacíficos de la elección de las Partes. De no resolverse la controversia mediante alguno de los mecanismos mencionados, ésta será sometida, a petición de cualquiera de los Estados Partes en la controversia, a la decisión de la Corte Internacional de Justicia.

Cabe notar aquí que paralelo a la adopción de la Convención en 1988, se adoptó también el Esbozo Multidisciplinario General de Actividades Futuras en el

¹⁰³ Ver: Artículo 14, Fracción 4 y 2 respectivamente, de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988.

Control de Abuso de Drogas. Dicho documento, si bien carece de poder obligatorio, es un manual que establece medidas prácticas que pueden contribuir a la lucha contra el abuso de drogas y la supresión del tráfico ilícito; representa, por tanto, un serio esfuerzo por considerar el abuso de drogas como un problema complejo y multifacético que exige atención nacional e internacional y que no sólo enfoque la producción y el tráfico sino también el consumo y la rehabilitación¹⁰⁴.

Debe notarse también de entre los últimos esfuerzos de la ONU la Sesión Especial de la Asamblea General de 1990¹⁰⁵, la cual tuvo como principal producto la Declaración Política y Programa de Acción Global, en el que se incluyen estipulaciones que reafirman la necesidad de estrategias que sean generales y multidisciplinarias en el combate contra el narcotráfico. Asimismo, la Sesión Extraordinaria de 1998 para la Lucha en Común Contra el Problema Mundial de las Drogas, que reprodujo un listado de los principales problemas a vencer para lograr consolidar la lucha internacional contra el narcotráfico¹⁰⁶. Estos esfuerzos pueden verse como un importante ejercicio que buscó el ‘despertar la conciencia’ en los miembros de la Organización pues se reconoce que, a menos de que el control de la droga pase a los primeros puntos de las agendas internacionales, es casi seguro que no se lograrán los compromisos políticos y económicos indispensables para un auténtico progreso en el control internacional de las drogas.

3. Régimen latinoamericano contra las drogas.

Así como en la ONU se ha gestado un régimen multilateral contra las drogas, existen mecanismos e instituciones regionales comprometidas con la misma tarea. La lógica

¹⁰⁴ Cfr. DONELLY, *Ob. cit.* pp. 365-367.

¹⁰⁵ Ver: A/RES/S-17/13, disponible en línea:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/756/20/IMG/NR075620.pdf?OpenElement>

¹⁰⁶ Ver: A/RES/S-20/11, disponible en línea:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/268/19/PDF/N9826819.pdf?OpenElement>

detrás de los mecanismos regionales es la de incorporar a los actores relevantes para el tratamiento y combate a las drogas en un foro especializado que otorgue primacía a la realidad integral de la región (política, económica y cultural) y favorezca los intereses y prioridades de los países¹⁰⁷. Bajo esta perspectiva, los esfuerzos regionales en el continente americano han sido orquestados por la OEA y la CICAD que, desde mediados de la década de los ochenta, buscan reducir la producción, el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas en las Américas.

La configuración de un régimen regional contra las drogas peligrosas ha mejorado gracias a tres razones principales: el cisma entre las naciones productoras y los Estados Unidos, que se ensanchó a mediados de los ochenta a causa de un enfoque autoritario¹⁰⁸, se ha reducido; los países de América han mostrado que están dispuestos a dar prioridad considerable, incluyendo los mayores recursos financieros y políticos a los esfuerzos por controlar las drogas; y, finalmente, se reconoce que la región puede contar con marcos institucionales activos para estructurar y reforzar el incipiente impulso hacia la cooperación multilateral¹⁰⁹.

La contribución inicial de la OEA en materia de drogas y narcotráfico se encuentra condensada en el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1986 que no es más que un acuerdo que reafirma que el tráfico de drogas amenaza el desarrollo político y socioeconómico del hemisferio, mientras pide a los miembros tomar las medidas necesarias para el control de la producción, tráfico y consumo de drogas:

¹⁰⁷ Cfr. RAMÍREZ Monagas, Bayardo. (1991). Necesidad de una política latinoamericana sobre la cuestión de las drogas, en: Varios autores, *La cuestión de las drogas en América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores. p. 357.

¹⁰⁸ En ese contexto, el llamado proceso de certificación establecido por dicho gobierno sirvió para justificar dicha política. Ver: SANTANA, *Ob. cit.* pp. 193-203.

¹⁰⁹ Cfr. LOWENTHAL, Abraham. (1993). La Organización de Estados Americanos y el control de drogas peligrosas, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. p. 385.

“las políticas de reducción de la demanda y de prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito deben figurar en el contexto de las políticas de desarrollo socioeconómico de los Estados miembros; al igual que ser compatibles con los derechos humanos, las prerrogativas básicas de las libertades y derechos individuales reconocidos nacional e internacionalmente, el respeto a las tradiciones y costumbres de grupos nacionales o regionales y la preservación del medio ambiente”¹¹⁰.

Toda acción recomendada ha de ser abordada por cada uno de los miembros, por lo que no propuso procedimientos efectivos para la cooperación multilateral. La única recomendación en este sentido fue la sugerencia que más tarde resultaría en el establecimiento de la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD) a través de la Declaración de Guatemala. Sin embargo, inicialmente la Comisión estuvo restringida en personal, capacidades y presupuesto, por lo que sus logros fueron limitados.

No fue sino hasta la década de los noventa que la CICAD subrayó los esfuerzos de educación para la prevención del consumo¹¹¹ y comenzó a coordinar con mayor confianza los flujos de información presentados por los miembros. Asimismo, la Comisión actúa como promotora de los esfuerzos multilaterales para el control del narcotráfico y la transmisión de información entre los gobiernos, tal y como lo comprueban la Declaración de Santiago y la Declaración de Ixtapa:

“Los representantes de alto nivel acuerdan:

1. promover en sus respectivos países las acciones necesarias para ratificar o adherir, según sea el caso, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988.

(...)

11. Exhortar a los gobiernos para que, (...) refuercen la cooperación, realicen un adecuado control fronterizo y adopten medidas más eficaces para impedir la acción de los narcotraficantes en las zonas de frontera, en concordancia con sus respectivos regímenes jurídicos”¹¹².

¹¹⁰ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1986, en: <http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/Rio.asp>

¹¹¹ En el caso de la educación preventiva, ver: Programa Interamericano de Quito, disponible en línea: <http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/Quito.asp>

¹¹² Declaración y Programa de Acción de Ixtapa, disponible en línea: <http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/Ixtapa.asp>

Más recientemente, la Comisión ha propuesto una legislación modelo para la regulación y control de químicos necesarios para la producción de narcóticos, así como la implementación de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)¹¹³ con el objetivo de realizar una evaluación objetiva, transparente y multilateral del progreso en la lucha contra las drogas y otros aspectos relacionados en los países del hemisferio; asimismo, ha redoblado esfuerzos en la promoción de la educación preventiva dirigida a jóvenes y niños apoyando las estrategias de desarrollo integral y sostenible en los países afectados¹¹⁴.

En gran parte, las resoluciones expresadas en el marco interamericano son un medio de apoyo para la interpretación o un llamado a la concientización del proceder de los miembros del organismo. Su relevancia legal es, por tanto, limitada¹¹⁵. Sin embargo, debe notarse que estas resoluciones desempeñan un papel constructivo importante pues si los países del hemisferio no se enfrentan unidos al comercio ilícito de drogas, el precio político, social y económico puede ser mayor¹¹⁶.

¹¹³ Ver: Declaración de Québec, disponible en línea:

<http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/Quebec.asp>

¹¹⁴ Ver: Declaración y Plan de Acción de Mar de Plata, disponible en línea:

<http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/MardelPlata.asp>

¹¹⁵ Ver: *supra* 1.2. Tratados y resoluciones como fuente del derecho internacional.

¹¹⁶ Cfr. LOWENTHAL, *Ob. cit.* p. 392.

Capítulo IV

México frente al marco jurídico internacional contra las drogas

La heterogeneidad que distingue los entramados jurídicos de diferentes países queda de manifiesto en los mecanismos con los que éstos adoptan y traducen las normas dictadas por los marcos jurídicos internacionales. La relación que México guarda con los tratados internacionales es brevemente atendida por este cuarto capítulo para así entender la posición que tiene el marco jurídico internacional contra las drogas dentro del derecho mexicano. Posteriormente, buscando evidenciar el nivel de madurez de las normas internas frente al marco internacional, se someten a escrutinio los principales cuerpos jurídicos y programáticos que en México han sido concebidos en la lucha contra las drogas.

1. Regulación de los tratados internacionales en el derecho mexicano.

Previo a la evaluación del nivel de adaptación de las leyes mexicanas al marco jurídico internacional contra las drogas es necesario justificar brevemente la relación que guarda el derecho interno con las exigencias emitidas por los tratados internacionales. Particularmente, esta relación ha sido objeto de prolongadas reflexiones en diversos foros¹¹⁷ debido a la dualidad jurídica que distingue a los tratados internacionales y a la calidad ambigua de las cláusulas constitucionales mexicanas que norman la materia. Si bien el estudio profundo de esta relación escapa de los alcances de la presente investigación, ésta reconoce la necesidad de advertir sobre las complicaciones que imperan en la regulación de los tratados internacionales en el derecho mexicano, así como el sentido actual que se da con respecto de dicha regulación.

¹¹⁷ Ver, entre otros: ORTEGA Castro, Juan. (2002). BECERRA Ramírez, Manuel (2002). WALSS, Rodolfo (2001). SÁNCHEZ Cordero, Olga. (1999). PEREZNIETO Castro, Leonel (1995).

Primeramente, es necesario evidenciar la dualidad jurídica de los tratados internacionales. Esta peculiaridad de los tratados se refiere al hecho de que éstos se mueven en dos ámbitos jurídicos independientes, aunque entrelazados. Así, en el derecho internacional, por un lado, los tratados son fuente de derechos y obligaciones que derivan de la voluntad de los Estados. En el derecho interno, por otro, son fuente de normas de observancia general que, como tales, pueden entrar en conflicto con otras normas de carácter doméstico¹¹⁸.

Si bien en los dos ámbitos los tratados internacionales son fuente de derecho, su calidad y efectos no son necesariamente los mismos. En el plano internacional, los tratados son fuente fundamental de derecho y su validez responde a la voluntad que las partes manifiestan para obligarse mediante ellos frente a una situación concreta. En el plano interno, sin embargo, los tratados se anexan a otras fuentes que dan forma al sistema jurídico interno, por lo que su adopción y respeto puede ser más compleja.

A este respecto, existen dos perspectivas que buscan dar una explicación racional sobre la relación que existe entre los dos ámbitos jurídicos normativos. Primeramente, la perspectiva dualista, que postula que los dos órdenes jurídicos son esencialmente diferentes debido a tres motivos. En primera, por sus fuentes, pues el derecho internacional se basa en la voluntad colectiva de los Estados mientras el interno en las disposiciones Constitucionales de cada uno de ellos. Segundo, por lo que regulan, pues en el plano internacional se regula la conducta de los países mientras en el interno se habla de las relaciones entre los individuos y entre éstos y el gobierno. Y, finalmente, por su sustancia, pues para poder incorporar el derecho internacional en el interno, es necesario que se dé un acto de transformación

¹¹⁸ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* p. 97.

previsto en el derecho interno¹¹⁹. Por el contrario, la perspectiva monista mantiene que tanto el derecho internacional como el derecho interno son dos elementos de un solo concepto de derecho en el que conviven normas internas e internacionales, por lo que los conflictos entre ellas deben resolverse a favor de alguna¹²⁰.

“La práctica internacional muestra que corresponde a los Estados adoptar tal o cual perspectiva, es decir, una posición dualista o monista de acuerdo con su tradición jurídica. Es cierto que el derecho internacional es un sistema jurídico específico que responde a un sistema descentralizado en lo referente a sus instancias de creación, aplicación (...). Sin embargo, ambos sistemas se comunican y se influyen mutuamente. La manera de comunicación depende de cada sistema constitucional”¹²¹.

En el caso mexicano, la tradición jurídica que regula a los tratados internacionales frente al derecho interno se concentra en seis Artículos de la Constitución¹²² y en la Ley sobre Celebración de Tratados, que consta de sólo once Artículos. Este reducido número de normas, lejos de simplificar el estudio de la regulación jurídica de los tratados en México, la complican¹²³, por lo que para muchos aún no está clara la perspectiva que México adopta¹²⁴. Reconociendo este hecho, se concentra aquí la atención únicamente en el Artículo 133 de la Carta Magna pues, a saber, en su ambigüedad y composición se materializan las principales disposiciones que vinculan al sistema jurídico mexicano con los tratados internacionales¹²⁵.

“133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del

¹¹⁹ Cfr. BECERRA Ramírez, Manuel. (2002). Hacia un nuevo sistema de recepción del derecho internacional en la Constitución mexicana, en: *Estado de derecho y transición jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. pp. 142-143.

¹²⁰ Cfr. HERDEGEN, *Ob. cit.* p. 167 y WALSS, *Ob. cit.* p. 99.

¹²¹ BECERRA, *Ob. cit.* p. 144.

¹²² Ver: Artículo 15; 76, Fracción I; 89, Fr. X; 104; 117, Fr. I y 133 de la Constitución Política.

¹²³ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* p. 85.

¹²⁴ Ver: CARPIZO, Jorge, Manuel Becerra, Edgar Corzo y Sergio López-Ayllón. (2000). ‘Tratados internacionales: se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal’, en: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Num. 3, julio-diciembre 2000. pp. 169-208.

¹²⁵ Cfr. PEREZNIETO, Leonel. (1995). El Artículo 133 Constitucional: una relectura, en: *Jurídica* num. 25, 1995-II. p. 267.

Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”¹²⁶.

Tradicionalmente, se considera que de la calidad ambigua de este Artículo deriva la estructura jerárquica de las normas en el sistema jurídico mexicano. Si bien hay quienes consideran que el Artículo indica que todos los ordenamientos que en él se mencionan tienen el mismo valor, negando así la existencia de una verdadera escala de leyes¹²⁷, la práctica interna se ha distinguido por reconocer la condición de jerarquías ante la posibilidad de que las disposiciones contenidas en alguno de los tratados internacionales sean inevitablemente inconsistentes con otras normas de sistema legal nacional¹²⁸.

Así, se ha convenido en el establecimiento de una jerarquía de las normas en el ámbito jurídico mexicano: en primer lugar, se encuentra la Constitución; en segundo, coexisten los tratados y las leyes creadas de conformidad con la Constitución (o leyes reglamentarias de la Constitución), y en tercer lugar queda el derecho local. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha referido también al tema y al respecto ha creado una jurisprudencia sólida mediante la que clarifica dicho formato jerárquico de las leyes en el país¹²⁹.

“Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘...serán la Ley Suprema de toda la Unión ...’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo

¹²⁶ Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁷ Ver: ORTEGA Castro, José. (2002). ‘La supremacía constitucional y la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano’ y WALSS, *Ob. cit.* pp. 112-147.

¹²⁸ Especialmente si el tratado en cuestión es de naturaleza autoaplicativa, es decir, que al momento de adoptarlo los gobiernos quedan obligados a suscribirlo sin necesidad de adoptar otras normas que acompañen su debido cumplimiento.

¹²⁹ Cfr. BECERRA, *Ob. cit.* pp. 154-155.

con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema¹³⁰.

La actual configuración del sistema jurídico mexicano busca honrar el compromiso nacional con la apertura y la liberalización. La adaptación de las leyes al sistema jurídico internacional responde, por lo tanto, a tal compromiso, así como al reconocimiento del consenso internacional que se ha concretado en torno a diversas materias. Sin embargo, debe notarse que dicha adaptación se fundamenta sobre una base legal que reconoce, en todo momento, la supremacía de la Carta Magna sobre cualquier otra norma, independientemente de la naturaleza jurídica de ésta, por lo que se afirma aquí que el sistema jurídico mexicano da mayor cabida a la perspectiva monista ya que con el establecimiento de la jerarquía de las normas se busca dar solución a la pugna que puede llegarse a materializar entre el derecho interno y el internacional. Aclarada esta relación entre los dos ámbitos, se procede ahora al análisis de las normas mexicanas frente al marco jurídico internacional contra las drogas.

2. México y el marco jurídico internacional contra las drogas.

Después de negociado, adoptado y certificado el texto de un tratado en un foro internacional, es necesario que el documento sea llevado ante las instancias que, conforme al derecho interno, deban aprobar que el gobierno se obligue conforme a dicho tratado. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969, existen diversas formas para que un país manifieste su consentimiento. De las diversas opciones que se tienen, cada uno de ellos debe

¹³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. LXXVII/99, Tesis 192,867: 'Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal'.

determinar cuál o cuáles de ellas serán aplicables en su derecho interno para someterse a las obligaciones interpuestas por el tratado¹³¹.

En el caso mexicano, según lo dispuesto en el Artículo 76, fracción I de la Constitución Política, para que los tratados internacionales sean reconocidos como parte de la legislación interna y hagan partícipe al gobierno del contenido jurídico estipulado en su texto, éstos deben ser ratificados por el Senado de la República, toda vez que éste entraña la representación de las entidades federativas de que se compone el Estado:

“Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; (...)”¹³².

Así, la Constitución otorga al Senado la facultad y no la obligación de aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo, siendo éste el único con personalidad jurídica internacional para negociarlos¹³³. El Senado, si bien es incapaz de modificar el contenido del tratado, debe revisar que en éste se resguarden los intereses nacionales y que no se contravenga la Constitución; asimismo, debe determinar si existen desventajas o dificultades graves para su cumplimiento, ejerciendo así una supervisión tácita de lo negociado por el Ejecutivo¹³⁴.

Debe notarse que el simple acto de aprobación por dicho órgano, no obliga al gobierno internacionalmente, sino hasta que dicha aprobación sea ratificada a los demás Estados participantes del tratado. La ratificación, entendida ésta como la notificación que hace un país a las demás signatarios del tratado de que ha cumplido

¹³¹ A este respecto, el Artículo 11 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, señala: El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

¹³² Artículo 76, Fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³³ Ver: Artículo 89, Fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁴ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* p. 87.

con los requisitos internos para obligarse conforme a al tratado y por ende acepta tal obligación, se manifiesta mediante el depósito simbólico de la afirmativa del gobierno con la organización o país que ha sido previamente designado como depositario. Por tanto, lo que le da la obligatoriedad al tratado no es la aprobación interna, sino el acto mismo del depósito¹³⁵.

De forma estricta, México desarrolló esta dinámica con respecto a la adopción y ratificación del marco jurídico internacional contra las drogas. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, elaborada por la Conferencia de las Naciones Unidas con miras a lograr la adopción internacional de una legislación única sobre el uso y distribución de las drogas, fue analizada por México el 24 de julio de 1961 para, posteriormente, ser aprobada por la Cámara de Senadores el 24 de diciembre de 1966 y ratificada por el Ejecutivo el 17 de marzo de 1967. México dio así reconocimiento a su preocupación por la salud física y mental de la humanidad debido a que, como se señala en el Preámbulo de la Convención, la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad¹³⁶. Con el Protocolo Modificador de 1972 de la Convención Única, México reforzó su compromiso con los esfuerzos internacionales en la lucha contra las drogas al ratificarlo el 27 de abril de 1977.

Dada la inmadurez de las leyes internas con respecto del problema de las drogas, la guía impuesta por la Convención Única fue acogida con optimismo por la sociedad internacional y el Estado mexicano. Ante la oferta de nuevos tipos de drogas no consideradas por la Convención Única, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 fue suscrito para completar las listas concebidas, así como para tipificar nuevos delitos en relación con las drogas. En esta ocasión, previo a la

¹³⁵ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* pp. 46-48.

¹³⁶ Ver: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972, en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

ratificación formal de dicha Convención, México presentó una reserva¹³⁷ en apego a lo estipulado por el Artículo 32, párrafo 4 de la Convención:

“Todo Estado en cuyo territorio crezcan en forma silvestre plantas que contengan sustancias psicotrópicas de la Lista I y que se hayan venido usando tradicionalmente por ciertos grupos reducidos, claramente determinados, en ceremonias mágico-religiosas, podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, formular la reserva correspondiente, en relación a lo dispuesto por el artículo 7 del presente Convenio, salvo en lo que respecta a las disposiciones relativas al comercio internacional”¹³⁸.

De los 178 Estados Parte de este Convenio, 38 han presentado reservas de diversa índole, de las cuales sólo 7 coinciden con la hecha por el Estado mexicano¹³⁹. Una reserva es una declaración unilateral hecha por un Estado con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado¹⁴⁰. La validez del derecho de reserva se reconoce debido al relativismo jurídico y cultural que impera entre los miembros de la escena internacional, así como al respeto de su soberanía y autodeterminación nacionales. Particularmente, la reserva hecha por México se justifica gracias al reconocimiento de los usos y costumbres de ciertas etnias que hacen uso tradicional de ciertas sustancias psicotrópicas vedadas por el Convenio.

La Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 enfoca el problema del tráfico y uso indebido de drogas desde un punto de vista integral, es decir, trata al problema como un proceso único, en sus causas, fases y efectos, así como en su infinidad de interconexiones con otros fenómenos¹⁴¹. En México se aceptó dicha Convención el 16 de febrero de 1989, para posteriormente ratificarla el 11 de noviembre de 1990.

¹³⁷ La reserva señala que en el territorio mexicano aún existen ciertos grupos indígenas que, en ritos mágicos o religiosos, hace uso tradicional de plantas silvestres que contienen sustancias psicotrópicas del tipo de las contenidas en la lista I del acuerdo. Ver: Estatus de adhesión al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, disponible en:

http://www.unodc.org/pdf/treaty_adherence_convention_1971.pdf

¹³⁸ Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, en:

http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf

¹³⁹ Ver: Estatus de adhesión al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.

¹⁴⁰ Cfr. WALSS, *Ob. cit.* p. 49.

¹⁴¹ Cfr. RUÍZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 9.

La magnitud de la amenaza de las drogas para el Estado mexicano empujó a los poderes federales a una aceptación expedita de esta Convención la cual se acompañó, únicamente, de una declaración en contra de una de las reservas hechas por el país vecino, Estados Unidos de América¹⁴².

México, al acceder y ratificar los tres instrumentos internacionales, demostró su férreo compromiso y disposición a participar en la lucha internacional contra el uso y tráfico ilegal de drogas. Con sustento en el Artículo 133 de su Carta Magna, estos tres documentos pasaron a formar parte del marco jurídico interno lo que no disculpa la existencia de consideraciones jurídicas internas que clarifiquen y expandan los contenidos de dichos documentos. En seguida se repasan las consideraciones que, en el orden doméstico, complementan y dan seguimiento a las normas suscritas dentro del marco internacional contra las drogas.

2.1. La Ley General de Salud.

A principios de la década de los ochenta, el gobierno mexicano reconoció a la salud como una prioridad social al incorporar al marco normativo constitucional el derecho a la salud. Esta modificación se materializó, y descansa hasta ahora, en el Artículo 4 de la Carta Magna mexicana:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”¹⁴³.

Fue así como el sistema jurídico mexicano reconoció a la salud como un derecho esencial para la sociedad, al ser ésta un elemento imprescindible del desarrollo y la

¹⁴² Estados Unidos renunció a otorgar la libertad de navegación en sus aguas territoriales a embarcaciones de otras naciones que así lo requirieran para el combate del tráfico ilegal drogas. Ver: Estatus de adhesión a la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, en: http://www.unodc.org/pdf/treaty_adherence_convention_1988.pdf

¹⁴³ Artículo 4, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

necesidad de acciones para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos¹⁴⁴.

Complementarias a la norma constitucional, se introdujeron modificaciones a otros ordenamientos legales para consolidar así las bases del Sistema Nacional de Salud y dar cumplimiento, a través de dicho sistema, al mandato de la nueva norma Constitucional. Cabe señalar que el funcionamiento del Sistema de Salud no es aquí sujeto de escrutinio, sino que lo es su mandato y el apego de éste a las normas internacionales que han sido concebidas en la lucha contra las drogas.

Así, la Ley General de Salud fue concebida para lograr establecer las bases jurídicas que hicieran efectivo el derecho a la salud en México. Dentro de ésta y otras leyes mexicanas se han concentrado varios de los logros alcanzados a través del consenso internacional contra la amenaza de las drogas, caso que es preciso evidenciar aquí para así, formalmente, poder evaluar el nivel de adaptación del marco normativo mexicano al sistema jurídico internacional contra las drogas. Con base en esto, se hace un contraste deliberado entre el contenido de las normas internas y aquéllas del marco jurídico internacional en base a dos vectores centrales: primeramente, la homologación de conceptos, es decir, si las consideraciones dadas dentro del marco doméstico corresponden a aquéllas citadas en las Convenciones internacionales en materia de drogas; y, en segundo término, la tipificación y penalización de los delitos, que corresponde a la observancia interna de medidas para la compensación, reincorporación, pena y castigo de quienes infringen los ordenamientos jurídicos que versan sobre la materia.

¹⁴⁴ Sobre la relación entre salud y desarrollo, ver, entre otros: KAPLAN, Marcos (2001). 'El derecho a la protección de la salud y el estado social de derecho' en: Soberón, Guillermo et. al. (coords). *Derecho constitucional a la protección de la salud*. México: Porrúa. p. 39 y DÍAZ MÜLLER, (2001). *Ob. cit.* p. 106.

Primeramente, en lo que se refiere al reconocimiento del consenso internacional acerca del problema de las drogas y a la consecuente homologación de conceptos entre el marco jurídico interno y el externo, se puede advertir que la Ley General de Salud, de conformidad con las Convenciones internacionales, determina los tipos y usos de drogas que se consideran fuera del marco legal interno a través de sus Artículos 234¹⁴⁵ y 245¹⁴⁶. El que esta ley contenga un capítulo enteramente dedicado a los estupefacientes (V) y otro a las sustancias psicotrópicas (VI), evidencia también la adecuación de las listas a aquéllas publicadas previamente por el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas. Le Ley federal prevé también la aparición de nuevas sustancias no contenidas en las listas, por lo que advierte:

“Artículo 234. Cualquier otro producto derivado o preparado que contenga sustancias señaladas en la lista anterior, sus precursores químicos y, en general, los de naturaleza análoga y cualquier otra sustancia que determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General. Las listas correspondientes se publicarán en el Diario Oficial de la Federación”.

“Artículo 246. La Secretaría de Salud determinará cualquier otra sustancia no incluida (...) y que deba ser considerada como psicotrópica (...). Las listas correspondientes se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, precisando el grupo a que corresponde cada una de las sustancias”¹⁴⁷.

Asimismo, la Ley General de Salud señala a la Secretaría de Salud como único organismo fiscalizador de drogas, por lo que resalta su función en la importación y exportación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, cargo que es reconocido dentro del apartado que se refiere al control sanitario:

“Artículo 194. (...) la importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría

¹⁴⁵ Se enlistan en este Artículo poco más de 110 tipos de estupefacientes y sus derivados. Ver: Ley General de Salud, en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/142.pdf> pp. 61-66.

¹⁴⁶ Se enlistan en este Artículo poco más de 170 tipos de sustancias psicotrópicas, clasificadas en cinco grupos, anexando incluso su denominación común al nombre químico que le corresponde. Ver: *Idem.* pp. 68-73.

¹⁴⁷ Ley General de Salud, *Ob. cit.*

de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan”¹⁴⁸.

La Secretaría es también designada como el único organismo autorizado a prescribir los permisos necesarios para el tráfico lícito de drogas dentro del territorio (Art. 236 y 289), el cual debe hacerse bajo estricta observancia de su uso para fines científicos (Art. 238 y 249), tal y como señalan los diversos compromisos internacionales que el Estado mexicano ha signado.

Tabla 4.1. Uso y comercialización de drogas para fines médicos y científicos

Ley General de Salud	Marco jurídico internacional
<p><i>Artículo 236.</i> Para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional, la Secretaría de Salud fijará los requisitos que deberán satisfacerse y expedirá permisos especiales de adquisición o de traspaso.</p> <p><i>Artículo 238.</i> Solamente para fines de investigación científica, la Secretaría de Salud autorizará a los organismos o instituciones (...). Dichos organismos e instituciones comunicarán a la Secretaría de Salud el resultado de las investigaciones efectuadas y como se utilizaron.</p> <p><i>Artículo 249.</i> Solamente para fines de investigación científica, la Secretaría de Salud podrá autorizar la adquisición de las sustancias psicotrópicas (...).</p> <p><i>Artículo 289.</i> La importación y exportación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos o preparados que los contenga, requieren autorización de la Secretaría de Salud.</p>	<p>Artículo 4 de la Convención Única de 1961: (...) las Partes quedan obligadas a 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.</p>

Asimismo, en el caso de uso médico, la prescripción de medicamentos y/o sustancias consideradas dentro de las listas anotadas en los Artículos 234 y 245 queda autorizada a los profesionales de la salud quienes podrán hacerlo únicamente mediante formatos especiales previamente autorizados por la Secretaría:

¹⁴⁸ Ley General de Salud, *Ob. cit.*

Tabla 4.2. Despacho y distribución de drogas

Ley General de Salud	Marco jurídico internacional
<p><i>Artículo 193.</i> Los profesionales de la salud, al prescribir medicamentos que contengan sustancias que puedan producir dependencia, se atenderán a lo previsto en los Capítulos V y VI del Título Décimo Segundo de esta Ley, en lo relativo a prescripción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.</p> <p><i>Artículo 240.</i> Sólo podrán prescribir estupefacientes los profesionales (...) siempre que tengan título registrado por las autoridades educativas competentes, cumplan con las condiciones que señala esta Ley y sus reglamentos y con los requisitos que determine la Secretaría de Salud (...)</p> <p><i>Artículo 241.</i> La prescripción de estupefacientes se hará en recetarios especiales, que contendrán, para su control, un código de barras asignado por la Secretaría de Salud, o por las autoridades sanitarias estatales.</p> <p><i>Artículo 252.</i> Las sustancias psicotrópicas (...) requerirán, para su venta o suministro al público, receta médica que contenga el número de la cédula profesional del médico que la expida, (...).</p>	<p><i>Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971</i> <i>Artículo 9.</i> Las Partes exigirán que las sustancias de las Listas II, III y IV se suministren o despachen únicamente con receta médica cuando se destinen al uso de particulares, salvo en el caso de que estos puedan legalmente obtener, usar, despachar o administrar tales sustancias en el ejercicio debidamente autorizado de funciones terapéuticas o científicas.</p>

La obligada disminución de la demanda y la creación de programas de prevención y atención a los adictos a las drogas, es materia que compete no sólo a instituciones gubernamentales, pues juegan un papel de suma importancia las privadas y la sociedad en general. No extraña entonces que la Ley General de Salud haga un llamado a los organismos públicos competentes para dar cumplimiento a dicha tarea. En su Artículo 73, por ejemplo, se sugiere la creación de programas destinados a la prevención del consumo de drogas mientras, en el Artículo 191, se subraya la prevención de la fármacodependencia reconociendo que ambas situaciones trastornan la salud mental del usuario.

Tabla 4.3. Rehabilitación del adicto

Ley General de Salud	Marco jurídico internacional
<p><i>Artículo 73.</i> Para la promoción de la salud mental, la Secretaría de Salud, las instituciones de salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con las autoridades competentes en cada materia, fomentarán y apoyarán: (...)</p> <p>III. La realización de programas para la prevención del uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes, inhalantes y otras sustancias que puedan causar alteraciones mentales o dependencia.</p> <p><i>Artículo 191.</i> La Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del programa contra la farmacodependencia, a través de las siguientes acciones: (...)</p> <p>II. La educación sobre los efectos del uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras susceptibles de producir dependencia, así como sus consecuencias en las relaciones sociales; (...).</p> <p><i>Artículo 192.</i> La Secretaría de Salud elaborará un programa nacional contra la farmacodependencia, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas.</p>	<p><i>Artículo 38, Convención Única de 1961</i></p> <p>1. Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, (...)</p> <p>2. Fomentarán, en la medida de lo posible, la formación de personal para el tratamiento, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de quienes hagan uso indebido de estupefacientes, (...)."</p>

La Ley General de Salud contiene normas que prohíben, expresamente, cualquier acto de la cadena productiva e invocan a otros instrumentos jurídicos – internos y externos- para determinar la consecuencia de sus acciones. Los Artículos 235, 237 y 247 de dicha ley coinciden al señalar:

“La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

- I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
- II. Los tratados y convenciones internacionales (...);
- III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;
- IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia; (...)
- VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. (...)¹⁴⁹”

¹⁴⁹ Los Artículos 235 y 247 contienen iguales consideraciones, con la diferencia de que el primero hace alusión a los estupefacientes y el segundo a sustancias psicotrópicas. El Artículo 237 prohíbe el uso particular de ciertas sustancias de origen natural. Ver: Ley General de Salud, *Ob. cit.*

La prohibición hecha por la Ley General de Salud se complementa con la carga normativa de otros cuerpos jurídicos –como el Código Penal, al ser éste el documento que determina sanciones y castigos a quienes violen dicha prohibición-.

Por tanto, es posible resumir la función de la Ley General de Salud en materia de drogas como sigue: 1) se encarga de la definición y clasificación de sustancias, 2) consolidación de dicha la Secretaría de Salud como órgano supremo encargado del control y manejo de licencias y autorizaciones para la producción, comercio y tráfico de dichas sustancias, 3) la autorización de dichas sustancias se limita a uso médico y/o científico, por lo que se requiere de la autorización expresa de especialistas para su uso y/o consumo, 4) la Secretaría también podrá decretar políticas pertinentes para la prevención del consumo de dichas sustancias, sin olvidar su crucial participación en el manejo de programas para la reincorporación y mejora de los adictos y quienes les rodean. De estas cuatro aportaciones resalta la importancia de la definición y clasificación de sustancias pues de éstas deriva una precisa homologación de conceptos que busca facilitar la tipificación y penalización de los delitos contra la salud en materia de drogas. Toca ahora dar consideración a la tipificación y penalización de los delitos que el marco jurídico federal mexicano ha concebido en relación a las drogas.

2.2. Código Penal de la Federación.

El marco jurídico mexicano que delimita las atribuciones de los órganos e instrumentos del gobierno que tienen a su cargo la batalla directa contra las drogas, o bien tienen una relación muy estrecha con ella, ha tenido que ser modificado en más de una ocasión¹⁵⁰. No hay caso más evidente de esta situación que en el de la tipificación y penalización de los delitos que se ha ido adaptando constantemente a

¹⁵⁰ Cfr. RUÍZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 61.

las realidades a las que se enfrenta. Dichas consideraciones se encuentran contenidas en el Capítulo I del Título Séptimo del Código Penal Federal, el cual trata sobre la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos. Notablemente, en su Artículo 193, al definir las sustancias y productos ilegales, se anexa a los conceptos enlistados en otros instrumentos jurídicos:

”Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia. Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias (...)”¹⁵¹.

Se reconoce entonces que este planteamiento no sólo se limita a la calidad de las listas de los Artículos 234 y 245 de la Ley General de Salud, sino que da también consideración a las listas convenidas en los convenios internacionales contra las drogas (esencialmente, las listas del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971).

El Artículo 194 del Código Penal responde, directamente, a las exigencias enmarcadas por la última convención internacional contra las drogas de 1988, pues da observancia integral al problema del narcotráfico.

Tabla 4.4. Tipificación de los delitos

En México, comete delito quien... ¹⁵²	Marco Jurídico Internacional
<p>a) produzca, transporte, trafique, comercie, introduzca o extraiga del país, suministre o prescriba alguno de los narcóticos sin la autorización correspondiente;</p> <p>b) aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o</p>	<p><i>Artículo 3 de la Convención de 1988</i></p> <p>g) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la venta, la distribución, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación;</p> <p>h) La posesión o la adquisición con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado;</p> <p>i) El cultivo con objeto de producción;</p> <p>j) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados;</p>

¹⁵¹ Código Penal Federal, en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/9.pdf>

¹⁵² A la letra se lee: “Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que...” Ver: Artículo 194 del Código Penal Federal, *Ob. cit.*

fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos;

c) realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualquiera de los narcóticos;

d) siendo servidor público y aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualquiera de las conductas señaladas en este artículo¹⁵³.

k) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;

l) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos o de un acto de participación en tal delito o delitos.

Ver también: *Artículo 36 de la Convención Única de 1961.*

Por tanto, se tipifican como delito todos los eslabones de la cadena productiva y se busca menoscabar los ánimos del narcotraficante al decretar una pena de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días de multa a quien cometa cualquiera de los delitos enlistados. Esta norma se completa con el párrafo tercero del Artículo 193 que demanda al juzgador, al momento de imponer la pena, tomar en cuenta la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la menor o mayor lesión o puesta en peligro de la salud pública y las condiciones personales del autor o participe del hecho o la reincidencia en su caso para así dar penas menores a los actores que se vieron forzados a cometer el ilícito por diversos motivos¹⁵⁴.

El Código también concibe el aumentar la pena impuesta por el 194 si al cometer el ilícito el delincuente incurre en ciertas actitudes. Brevemente, los casos que contempla son:

- a) abuso de poder, en caso de ser funcionario público;
- b) las víctimas del ilícito son menores de edad;

¹⁵³ No está de más advertir que, en el caso de servidores públicos, procede su inmediata suspensión e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo por un lapso determinado.

¹⁵⁴ Cfr. RUIZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 63.

- c) el ilícito se cometa en las inmediaciones de centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión;
- d) el ilícito sea realizado por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud;
- e) se determine que ha forzado a otros a participar en el ilícito;
- f) sea propietario de un establecimiento de cualquier naturaleza y lo haya empleado para realizar algunos de los delitos¹⁵⁵.

Por otro lado, en lo que se refiere a la posesión ilegal, de acuerdo con el Artículo 195 del Código, ésta goza de penas más reducidas –cinco a quince años, cien a trescientos días de multa- y se exime de penas a quienes, por primera vez, se les encuentre una cantidad que se conciba como de uso personal. La sanción debe ser entonces determinada, una vez más, tomando en cuenta los fines de la posesión y la incidencia. Sobre esta misma línea, el Artículo 195bis completa lo establecido por el 195 al señalar que:

“Cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 de este Código y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa, se aplicarán las penas previstas en las tablas contenidas en el apéndice 1 (...)”¹⁵⁶.

Cabe señalar que de acuerdo con el Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, todo delito cometido de los previstos en los Artículos 194, 195 párrafo primero y 195bis¹⁵⁷, es considerado delito grave por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad. Sin embargo, el documento considera la imposición de penas reducidas para quienes siembren, cultiven o cosechen plantas consideradas ilícitas cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica¹⁵⁸. Por otro lado, las penas se pueden ver

¹⁵⁵ Ver: Artículo 196 del Código Penal Federal, *Ob. cit.*

¹⁵⁶ Ver: Artículo 195bis *Idem.*

¹⁵⁷ “Excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, (...)”. Ver: Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/7.pdf>

¹⁵⁸ En estos casos, la pena será de uno a seis años de acuerdo con el Artículo 198 del Código.

incrementadas si el delito es cometido por servidores públicos o especialistas en salud o si algún menor de edad es víctima o partícipe del delito¹⁵⁹.

Finalmente, llama la atención el Artículo 199 del Código que atiende, idóneamente, al usuario habitual –o adicto- buscando dar equilibrio a la relación entre oferta y demanda que sostiene la cadena productiva de las drogas:

“Artículo 199. Al fármacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico (...), no se le aplicará pena alguna. (...) la autoridad judicial del conocimiento (...) deberá informar de inmediato a las autoridades sanitarias, para los efectos del tratamiento que corresponda. Todo procesado o sentenciado que sea fármacodependiente quedará sujeto a tratamiento. (...) se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación bajo vigilancia de la autoridad ejecutora”¹⁶⁰.

Así, el usuario habitual no debe ser tratado como un delincuente, sino que, debe buscarse su ingreso a las instituciones y programas pertinentes para lograr su mejora y readaptación en provecho del país y la sociedad en su conjunto. La posesión de sustancias, en cantidades que puedan ser consideradas de uso personal, no implica entonces el encarcelamiento o detención incondicional de la persona, sino su debida conducción y sujeción a programas de alivio y reintegración social que la autoridad correspondiente ha diseñado con dichos propósitos, lo cual responde positivamente a los requerimientos que el propio marco internacional señala.

Se evidencia entonces el apego del marco jurídico nacional a los convenios internacionales contra las drogas. En México, por tanto, no reina una política de cero-tolerancia del consumo, sino un marco jurídico que requiere del ejercicio y análisis de las condiciones que rodean al consumidor. Lo que si existe, y debería reinar, es una política predatoria de la producción y el tráfico de sustancias ilícitas que no sólo pone en peligro la salud y estabilidad general de la sociedad, sino que

¹⁵⁹ Ver: Artículo 196 del Código Penal Federal, *Ob. cit.*

¹⁶⁰ Código Penal Federal, *Ob. cit.*

se acompaña de otros delitos que dañan íntimamente el tejido social. Ya de ello que se reconozca aquí que la armonización del marco jurídico interno con el externo, no implica la extinción inmediata del problema de las drogas pues dicha meta sólo será alcanzada de manera progresiva. El narcotráfico y otros temas que se le relacionan deben permanecer, por lo tanto, en la agenda nacional al tiempo de que se fortalecen los esfuerzos y compromisos internacionales dedicados a la materia.

2.3. Otras consideraciones legales.

Como se ha visto, las consideraciones principales dadas a las drogas en el marco jurídico mexicano se encuentran condensadas en la Ley General de Salud y el Código Penal Federal. En conformidad con los acuerdos internacionales que México ha firmado sobre la materia, estas normas ponen de relieve la ilegalidad de la producción, distribución y consumo de drogas en el territorio nacional. Es entonces posible afirmar que estas normas representan la madurez jurídica del Estado mexicano frente a la grave amenaza de las drogas. Sin embargo, deben también notarse las consideraciones dadas al problema en otros instrumentos federales que, si bien ponen de manifiesto los contenidos jurídicos de las normas ya estudiadas, requieren también de breves consideraciones.

En este contexto, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada subraya las consideraciones señaladas por los dos instrumentos jurídicos domésticos ya estudiados. Particularmente, esta Ley tiene por objeto el establecimiento de reglas para la investigación, procesamiento y sanción por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada¹⁶¹. Precisamente, en esta afirmación radica la importancia de dicha Ley en materia de drogas, pues a través de ella se da reconocimiento tácito al narcotráfico como un delito perteneciente al tipo de

¹⁶¹ Ver: Artículo 1 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/101.pdf>

‘delincuencia organizada’. Tal efecto resulta del Artículo 2 de la citada Ley, que a la letra señala:

“Artículo 2. Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese sólo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. (...); contra la salud, previsto en los Artículos 194 y 195, párrafo primero; (...) del Código Penal Federal; (...)”¹⁶²

De esta manera, se da jurídicamente un trato más serio al narcotráfico pues el Estado y las fuerzas judiciales, comprometidos con la persecución y erradicación de la amenaza que éste impone, reconocen la calidad organizativa que distingue a las cadenas de producción y distribución de drogas. Además, si bien esta Ley sugiere castigo para aquéllos que incurran en tales delitos, hace una importante diferenciación al dar mayor condena a quien estando relacionado con la observancia y aplicación de la justicia, forme parte de los núcleos delictivos del narcotráfico.

“Artículo 4. Sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito o delitos que se cometan, al miembro de la delincuencia organizada se le aplicarán las penas siguientes:

I. En los casos de los delitos contra la salud a que se refiere la fracción I del artículo 2o. de esta Ley:

a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o

b) A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa”¹⁶³.

Igualmente, debe tomarse en cuenta que las fuerzas legislativas del país no han permanecido inactivas ante las fuerzas del narcotráfico y la amenaza que el consumo representa para la sociedad. Prueba de ello es el que en fechas recientes se ha desarrollado un debate en las Cámaras en busca de la concepción de una Ley Federal en contra del comercio y distribución de drogas en pequeña escala, es decir, en contra del llamado ‘narcomenudeo’. Así, por iniciativa del Senado de la

¹⁶² Artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, *Ob. cit.*

¹⁶³ Artículo 4, *Idem.*

República, se busca reformar el marco jurídico interno (desde la Ley General de Salud, el Código Penal Federal hasta el Código Federal de Procedimientos Penales), para así dotar de competencia a las autoridades locales en la prevención y combate a la posesión, comercio y suministro de estupefacientes y psicotrópicos, sin eliminar facultades que tiene la Federación en la materia¹⁶⁴. A través de dichas modificaciones, se busca dotar de mayor ingerencia a las entidades federativas en la lucha contra el narcotráfico. La reforma es entonces un arma en contra de los pequeños distribuidores ante un crecimiento desmedido de la oferta que incide directamente sobre la población, en especial en los jóvenes.

2.4. Elementos complementarios para la erradicación del tráfico y consumo de las drogas en México.

La súplica internacional por la atención y prevención por parte de los Estados, no solamente exige la adecuación jurídica interna a los estándares internacionales diseñados para la erradicación del consumo y producción de drogas. Exige también la cooperación internacional para dar frente al problema, por lo que da su consentimiento a esfuerzos regionales e individuales que conciben los Estados para minimizar los impactos degenerativos del consumo. La actual interconexión que distingue a la sociedad internacional justifica entonces todo esfuerzo que se conciba para hacer frente a la amenaza de las drogas.

Si bien el propósito del presente estudio es dar prueba de la adecuación del marco normativo mexicano a los cuerpos jurídicos internacionales que han sido concebidos para combatir el problema de las drogas, es también necesario dar breve consideración a algunos de los esfuerzos que se han generado en el marco de

¹⁶⁴ Ver: Prometen diputados legislación precisa contra el narcomenudeo, publicado el 2006-03-12 por *Criterios: periodismo independiente*. Disponible en línea: <http://www.criterios.com/modules.php?name=Noticias&file=article&sid=8499>

las políticas públicas internas, buscando así responder con mayor responsabilidad a las exigencias internacionales y a las propias necesidades del país, al ser éste víctima innegable de la amenaza de las drogas.

Tal y como se ha afirmado en capítulos anteriores, el narcotráfico constituye una amenaza contra los gobiernos, toda vez que su actuación conlleva expresiones de violencia criminal y degeneración económica que pueden desestabilizar la estructura interna de las naciones. Reconociendo este contexto, el Estado mexicano ha llevado a cabo un conjunto de acciones integradas en el Programa Nacional para el Control de las Drogas (PNCD)¹⁶⁵ que, atendiendo a las líneas estratégicas de la modernización, han hecho posible la reestructuración de diversas instancias nacionales para adecuarlas a los requerimientos del mundo actual¹⁶⁶.

El PNCD es un documento único de planteamiento programático en el que se condensa la respuesta integral del Estado mexicano a un problema de diversas modalidades y manifestaciones. En él convergen la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Armada, Seguridad Pública y Servicios a la Justicia, Educación Pública, Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA), Hacienda y Crédito Público, Salud, así como la Procuraduría General de la República (PGR). La participación de las Secretarías de Estado en la ejecución del Programa es fundamental, ya que su papel dentro de la Administración Pública Federal involucra acciones en importantes espacios del desarrollo nacional, las cuales al combinarse con las estrategias y líneas de acción del Programa, logran mayor eficiencia en la aplicación de recursos y la obtención de resultados¹⁶⁷.

¹⁶⁵ La existencia de dicho documento programático en el contexto mexicano, debe notarse, se traza desde principios de la década de los noventas. Corresponde al Ejecutivo en turno la generación, publicación y aplicación de este Programa.

¹⁶⁶ Cfr. RUÍZ MASSIEU, *Ob. cit.* pp. 95-96.

¹⁶⁷ Cfr. Programa Nacional para el Control de las Drogas (PNCD), 2001-2006. p. 75. Disponible en: www.pgr.gob.mx

La estructura del Programa actual para el Control de las Drogas está orientada al logro de un objetivo en el que se plantea:

“prevenir y abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos como el lavado de dinero y el tráfico de armas, bajo un esquema de atención integral que incorpore los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y de fortalecimiento de la cooperación internacional”¹⁶⁸.

A partir de estas líneas, es posible inferir que el combate del gobierno mexicano en contra de las drogas se apega a cuatro rubros esenciales:

a) Prevención y control de la demanda.

Este rubro se encuentra respaldado por un amplio marco constitucional y legal, que como se ha indicado anteriormente, tiene como propósito garantizar la integridad física y la salud de los mexicanos. La aplicación de dicho marco está a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud y de las dependencias con facultades en la materia, así como de las entidades federativas, mediante la concurrencia en el área de salubridad general¹⁶⁹.

b) Prevención y control de la oferta.

Para el control y prevención de la oferta, la ley mexicana prevé la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno.¹⁷⁰ Sin embargo, debe resaltarse que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de diversas secretarías de Estado y del Ministerio Público de la Federación, la prevención, investigación y persecución de los delitos contra la salud y sus delitos conexos. Dichas instituciones, en colaboración con las autoridades federativas pertinentes y la crucial cooperación del

¹⁶⁸ PNCD 2001-2006, *Ob cit.* p. 19.

¹⁶⁹ Cfr. *Idem.* p. 24.

¹⁷⁰ “Cualquier persona en ejercicio de funciones públicas está obligada a participar la existencia de un probable delito al Ministerio Público de la Federación, transmitiéndole todos los datos que tuviere y poniendo a su disposición a los inculcados, si hubieren sido detenidos” Ver: Artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales.

ejército mexicano, son por ley las encargadas de controlar y reducir la oferta de drogas en el país¹⁷¹.

c) Atención a delitos conexos.

De forma innovadora, el PNCD reconoce la posibilidad de infiltración de las células del narcotráfico en los ámbitos gubernamentales, lo que se manifiesta en altos índices de corrupción al interior de las instituciones. Reconoce también el uso de la violencia como un mecanismo predador por parte de dichas organizaciones, por lo que éstas incurren en delitos íntimamente ligados al narcotráfico, tales como el tráfico de armas y el lavado de dinero. Así, para limitar o eliminar las líneas de acción de dichas organizaciones, el Ejecutivo Federal ha otorgado facultades a diversas autoridades para evitar el acrecentamiento de dichas acciones¹⁷².

d) Cooperación internacional.

De manera eficaz, la política de México contenida en el Programa reconoce la naturaleza transnacional del narcotráfico, debido a lo cual insiste en la importancia de la cooperación internacional que subraya el marco jurídico internacional contra las drogas. Con el fin de promover y defender los intereses del país, la Ley faculta al Ejecutivo Federal para que, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, propicie y asegure la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las

¹⁷¹ La ley otorga la facultad a la PGR para convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia. Asimismo, señala como auxiliares suplementarios del Ministerio Público de la Federación a los agentes del Ministerio Público del fuero común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo entre las autoridades federales y locales. Ver: Artículos 2 y 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

¹⁷² Por ejemplo, la Unidad de Inteligencia Financiera dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero en la estructura de la PGR, instituciones clave para prevenir y perseguir el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita o lavado de dinero. Ver: PNCD 2001-2006, *Ob. cit.* p. 65.

atribuciones que a cada una de ellas corresponda, así como para conducir la política exterior del país¹⁷³.

“México otorga especial importancia a la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito bilateral y multilateral por lo que se manifiesta contrario a la aplicación extraterritorial de leyes que rigen en otras naciones. Razón por la cual, el Gobierno Mexicano se opone al establecimiento de fuerzas multinacionales para el combate a las drogas, convencido de que cada nación debe desarrollar sólo en el ámbito de su jurisdicción, las acciones que crea convenientes para enfrentar las diversas expresiones del fenómeno”¹⁷⁴.

Por tanto, el gobierno de México busca consolidar su responsabilidad internacional al tiempo de reconocer la soberanía de los países que se encuentran envueltos en las redes del narcotráfico. El funcionamiento de las instituciones internacionales encargadas de la coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones de los Estados en la lucha contra las drogas debe mantenerse, por lo tanto, dentro de un margen que reconozca la capacidad progresiva de los gobiernos para hacer frente a la amenaza, así como a todos los efectos colaterales que ésta conlleva.

El Programa Nacional, así como la reforma y la modernización de los instrumentos del país, se complementan mutuamente para lograr afrontar el desafío que significa la creciente expansión del narcotráfico¹⁷⁵. En cuanto a la estrategia para el combate de las drogas, el Programa confirma las consideraciones mínimas que toda agenda programática debe contener, que van desde un enfoque integral a la atención del problema por parte del gobierno, hasta el reconocimiento de la corresponsabilidad y la participación de la sociedad en una tarea que involucra a todos desde distintos ángulos. Asimismo, subraya la importancia de la continua especialización de las instituciones de gobierno y la adaptación permanente del marco jurídico aplicable a los delitos contra la salud y conexos¹⁷⁶. Esta adaptación es palpable al comparar el contenido del actual Plan con el de sus ediciones

¹⁷³ Ver: Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁷⁴ PNCD 2001-2006, *Ob. cit.* p. 74.

¹⁷⁵ Cfr. RUÍZ MASSIEU, *Ob. cit.* p. 97.

¹⁷⁶ Cfr. PNCD, 2001-2006, *Ob. cit.* p. 87.

pasadas. Por ejemplo, en la década de los ochentas, el primer PNCD no daba consideración profunda a delitos conexos, pues sólo evocaba una lucha en contra de la producción y la oferta ilícitas sin adentrarse en el comportamiento de las redes narcotraficantes¹⁷⁷. Esto puede ser interpretado como una debilidad que ha sido superada tras la suscripción de nuevos programas que dan mayor reconocimiento a los peligros que acompañan a la oferta de drogas.

Paralelamente, el Estado mexicano ha creado instituciones autónomas buscando complementar las agendas programáticas de política pública en materia de drogas. En junio de 1993, por ejemplo, se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como un órgano técnico descentralizado de la PGR. Con el objeto de planear, supervisar y evaluar las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional, el Instituto se encarga de la asignación y distribución regional de recursos¹⁷⁸ al tiempo de diseñar las estrategias idóneas para la investigación y persecución de los delitos en materia de drogas.

Las políticas del Instituto determinan la mayoría de las acciones de la PGR y de otros cuerpos judiciales y militares encargados con la persecución de los delitos contra la salud en México. La concepción de dichas políticas se debe, en gran parte, al Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA) y al Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas a los cuales compete la recolección y mantenimiento de estadísticas y documentos sobre reducción de la demanda, oferta, medidas de control y el impacto de las drogas en la sociedad¹⁷⁹.

En materia de prevención y atención social, se creó también el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) encargado de la investigación,

¹⁷⁷ Cfr. Programa Nacional para el Control de las Drogas, 1989-1994.

¹⁷⁸ RUÍZ MASSIEU, *Ob. cit.* pp. 131-134.

¹⁷⁹ Ver: OEA-CICAD. *México: evaluación del Progreso de Control de Drogas 1999-2000*. En: <http://www.cicad.oas.org/oid/Countries/Mexico/MEM/mexico99-00.pdf>

prevención, tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de las adicciones. Conformado por los titulares de las Secretarías de gobierno claves en la lucha contra las drogas, de las instituciones públicas de salud y de la PGR, el Consejo demanda también la participación de instituciones dedicadas al desarrollo social y cultural¹⁸⁰. Su misión conjunta no sólo se limita a la coordinación de autoridades y entidades federativas y municipales para la eficaz ejecución de los programas diseñados para el combate a las adicciones, sino que también abarca la promoción de actividades de investigación, de acciones de sensibilización entre la población acerca de las adicciones y de reformas permanentes a las disposiciones legales y administrativas relativas a la producción, comercialización y consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y las drogas.

Si bien el estudio profundo de los programas e instituciones públicas dedicadas al combate del tráfico y consumo de drogas escapa de los alcances del presente estudio, se reconoce aquí la forma en que éstos complementan las normas jurídicas internas al tiempo de cumplir con las obligaciones del gobierno mexicano frente al marco jurídico internacional contra las drogas. Se afirma entonces que las drogas y el narcotráfico imponen retos y desafíos que van más allá de lo jurídico, pues la simple suscripción y respeto de un marco legal para su control y manejo no es suficiente. La pronta identificación de dichos retos posibilita, por tanto, la obtención de mejores resultados en la lucha contra las drogas, ya de ello que en el siguiente capítulo se les denuncie al tiempo de resumir los resultados que esta investigación ha alcanzado.

¹⁸⁰ Ver: Reglamento Interior del Consejo Nacional contra las Adicciones, disponible en: <http://www.conadic.gob.mx/mision/regcona.html/>

Capítulo V

Conclusiones

El problema de las drogas se suscribe a la ya extensa lista de peligros y amenazas que demandan la suscripción de leyes y compromisos entre los gobiernos y la sociedad en general. El gobierno mexicano, respaldado por el entramado jurídico internacional contra las drogas, reconoce en ellas un fenómeno de perfil multidimensional que día a día extiende su poderío e influencia en el territorio nacional. Ya de ello que, a través de un elaborado marco jurídico interno, el gobierno adelante y mantenga una lucha permanente para evitar la propagación de dicha amenaza. Particularmente, este último capítulo no sólo resume los resultados de la evaluación jurídica de las consideraciones internas de México frente al marco jurídico internacional contra las drogas, sino que también hace un breve repaso sobre los hallazgos que se han hecho a lo largo de esta investigación. Tomar conciencia del problema, así como de los mecanismos y debilidades coyunturales existentes para hacerle frente, se vuelve entonces la meta final de este estudio.

1. Drogas y narcotráfico: problemas con su estudio.

Se ha podido advertir que no existe un consenso académico con respecto del estudio de las drogas y el narcotráfico, pues lo que abunda es una serie de enfoques y opiniones sobre el tema. Debido a ello, se ha afirmado aquí que el tema de las drogas goza de un perfil multidimensional pues en atención al punto de análisis que se tenga a consideración o al espacio que se tenga como fuente de estudio, se obtiene una extensa lista de calificativos otorgados al tema. Sin embargo, debe notarse que el desarrollo de los diversos enfoques para su estudio y comprensión, es decir, de los numerosos puntos de vista con los que el fenómeno suele ser

observado y evaluado, coinciden al advertir su evolución y peligrosidad por lo que se precisa de un enfoque integral para lograr entenderlo y hacerle frente.

Actualmente, el que las drogas sean uno de los temas más ideologizados y menos conocidos a profundidad dificulta la concertación de un enfoque que abarque acertadamente cada una de sus particularidades. La politización de los programas para su combate, el permanente debate en torno a los grados de penalización, así como la expansión de los mercados de producción y consumo, son algunos de los elementos que dificultan la consolidación de un enfoque definitivo acerca del tema. Si a ello se suman otros factores colaterales como los costosos mecanismos de fiscalización y control, las condiciones que rodean y empujan al consumo, y el impacto de éste en el desarrollo de los países, se aclara entonces el porqué se habla de un fenómeno de difícil comprensión y estudio.

Por tanto, las drogas presentan una extensa gama de variables que demandan la atención y estudio profundo por parte de varias ramas del conocimiento. Se trata de un tema que no queda reducido al desarrollo de complicadas redes de producción y distribución, sino que encuentra repercusión más allá del consumo y los crímenes que acompañan su obra. Su flexibilidad y capacidad de adaptación, posibilitadas por su propio dinamismo y la permanente demanda del adicto, dan a las drogas un matiz particular en los distintos escenarios o regiones en las que éstas tienen presencia. Aún más, pues su capacidad de trastorno físico y mental alcanza a corromper las estructuras sociales e institucionales a través de las cuales se construye el orden y la estabilidad. Por todo ello, las drogas y el narcotráfico son un problema que requiere de estudio profundo e integral.

Si bien la construcción de un enfoque definitivo que dé consideración a las variables inmersas en la conceptualización de las drogas escapa de los alcances de

ésta y otras investigaciones, lo que éstas dejan de manifiesto es la necesidad de control y manejo de un fenómeno que aqueja la estabilidad y el desarrollo de las sociedades contemporáneas. Precisamente, debido a que las drogas y el narcotráfico provocan conflictos en las relaciones políticas internacionales pero también en el tejido social y cotidiano de la gente, el presente estudio se anexa a la corriente crítica y fiscalizadora del fenómeno. Con especial sustento en algunos de los modelos de análisis y valoración de las drogas, este documento ha reconocido un extenso espacio de análisis y los problemas que invariablemente acompañan su estudio, por lo que ha optado por dedicarse al escrutinio del marco jurídico internacional para el control de las drogas al tiempo de numerar y valorar la capacidad de las normas mexicanas que regulan dicha materia.

2. Fundamentos para el desarrollo de un marco jurídico internacional contra las drogas.

La estabilidad de cualquier sistema social descansa sobre el supuesto de seguridad y desarrollo que las instituciones de gobierno buscan mantener. Los fenómenos que ponen en peligro dicha estabilidad requieren, por tanto, de un control y supervisión permanentes, tal y como sucede en el caso de las drogas. Teniendo esto claro, se afirma aquí que el desarrollo de un marco jurídico internacional que regula y reprueba el abuso de las drogas es consecuencia directa del reconocimiento de una acción que denigra y debilita la fortaleza de la sociedad contemporánea.

Mientras las cadenas de producción y distribución ponen en entredicho la estabilidad y vigencia de las instituciones y reglamentaciones impuestas por el gobierno, el consumo y uso indiscriminado de drogas tiene como consecuencia un evidente desgaste social y productivo. En décadas pasadas, las redes de producción, tráfico y distribución han logrado desvanecer las fronteras jurídicas y

físicas de los países, por lo que los compromisos internacionales para su control y manejo se han ido multiplicando. Inicialmente, la transnacionalización del fenómeno había segmentado al globo en regiones productoras, de tráfico y de consumo, mas dicha estratificación ha cambiado al tiempo que el fenómeno ha logrado evolucionar. Como resultado del creciente número de consumidores a lo largo y ancho del planeta, el fenómeno de las drogas ha logrado consolidar nuevos lazos con su entorno para así lograr sobrevivir al embate jurídico que se ha ido formando para su debido control y manejo. Por lo tanto, la masificación del consumo, posibilitada por el desarrollo de complicadas cadenas de tráfico y distribución, ha logrado transformar el perfil de muchas naciones confirmando así la naturaleza transnacional del fenómeno.

Como señala Díaz Müller (2001), el narcotráfico, reconocido como el factor 'oferta' dentro de la sumatoria que reproduce un mercado de consumo de drogas y otras sustancias suscritas bajo un esquema de ilegalidad, concibe y alimenta diversos problemas que ponen en entredicho el correcto funcionamiento de las instituciones de gobierno mientras, al mismo tiempo, consiente el desarrollo de riesgos sociales que se asocian con su abuso y consumo¹⁸¹. Comúnmente, agrega Ruíz Massieu (1994), la soberanía económica de los gobiernos se ve supeditada al potencial económico de los narcotraficantes, los cuales logran corromper las estructuras de poder y control que dan forma al gobierno¹⁸². Este hecho justifica también la consolidación de un marco jurídico contra las drogas, ya que los esfuerzos multinacionales buscan reducir los impactos nocivos de las drogas. Por tanto, el que los gobiernos se reúnan en diversos foros para concebir los mecanismos jurídicos idóneos para el control y manejo del problema de las drogas,

¹⁸¹ Cfr. DÍAZ MÜLLER, *Ob. cit.* pp. 76-85.

¹⁸² Cfr. RUÍZ MASSIEU, *Ob. cit.* pp. 22-30.

no sólo se justifica ante el reconocimiento de una amenaza a la salud y estabilidad de la sociedad en general, sino que también reconoce el daño que ésta puede llegar a imprimir en las instituciones y relaciones entre los países.

La institucionalización formal de acuerdos, tratados u organismos multilaterales busca garantizar no sólo un ambiente seguro para que la cooperación se desarrolle, sino también la materialización de resoluciones consensuadas para lograr vencer las amenazas o problemas que los países tienen en común¹⁸³. Con base en esta lógica, la consolidación de un marco jurídico internacional contra las drogas ha quedado manifiesta en diversos acuerdos e instituciones que, al conjugar distintos actores y escenarios bajo un esquema común, gozan de gran aceptación y reconocimiento en la escena internacional contemporánea. Por tanto, la materialización de un marco jurídico internacional contra las drogas posibilita el escrutinio y mejora de los marcos jurídicos nacionales ya que en él se condensan los más altos estándares de control y combate al mal uso y tráfico de drogas. Sin embargo, debe notarse que su consolidación no ha sido fácil pues, después de todo, la elaboración de agendas internacionales que busquen hacer frente a los problemas se ve comúnmente supeditada a la voluntad política de los países, por lo que es posible afirmar que es en ésta donde radica su principal debilidad.

Concebido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, el marco jurídico internacional contra las drogas está conformado por tres documentos dotados de cualidades vinculantes para los países signatarios. Si bien existen acuerdos semejantes producto de otros foros regionales, éstos carecen de fuerza obligatoria para sus suscriptores; de ahí la importancia de los tres documentos concebidos por la ONU. Así, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, el

¹⁸³ Cfr. MARTIN, *Ob. cit.* p. 333.

Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención en contra del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 son la base del marco jurídico internacional contra las drogas. Estos tres tratados se complementan mutuamente y su propósito es codificar las medidas de control aplicables para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para propósitos médicos y científicos, mientras previenen su desviación hacia canales ilícitos.

La Convención Única de 1961 resultó de la codificación, armonización y fortalecimiento de acuerdos previos que, reconociendo la necesidad de establecer fuertes redes de cooperación internacional, se enfocaron en el control del uso y comercialización de drogas a través de acciones coordinadas entre los gobiernos. Como un primer esbozo hacia la fiscalización internacional, la Convención dictó también la estructura de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, a la cual le fue encomendada la supervisión y coordinación de un programa de estimaciones y control estadístico de la producción y consumo de drogas a nivel internacional. El Convenio de 1971, por su parte, fue diseñado para limitar el uso de drogas para fines médicos o científicos de una forma más técnica pues estableció un régimen internacional de licencias para la debida comercialización de dichos productos. Dicho régimen queda de manifiesto en cuatro 'inventarios' de drogas anexos al Convenio. En razón de éste, se imprimen las debidas restricciones y condicionantes para el uso y comercialización de las drogas.

Teóricamente, es posible calificar estas dos primeras convenciones como mecanismos técnicos diseñados para la debida comercialización y utilización de las drogas. A través de su estructura se concibe un régimen de fiscalización y control internacional que compromete a las Partes a ciertos estándares en relación con la

producción, tráfico y uso de drogas. Sin embargo, ambos documentos sólo construyen una agenda programática que se circunscribe a la identificación de los productos que serán sujetos de fiscalización al momento de ser producidos, comercializados y consumidos. La Convención en contra del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 trató de superar dicha concepción reconociendo que las drogas constituyen una gran amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos, al tiempo de menoscabar las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. Particularmente, esta Convención señaló un nuevo esquema de cooperación entre los gobiernos identificando plenamente a los delitos que guardan relación estrecha con las drogas. Así, mediante la asistencia judicial recíproca, la investigación, y la facilitación de información entre los actores envueltos en el problema, se busca agilizar todo proceso judicial que busque limitar el crecimiento de la amenaza.

La fuerza vinculatoria de los acuerdos internacionales se ve completada por resoluciones y declaraciones conjuntas que diversos organismos internacionales emiten con relación al control y manejo de las drogas. Si bien dichos documentos carecen de un poder jurídico vinculante¹⁸⁴, resaltan la buena fe de las Partes al virtualmente comprometerlas con la suscripción de mayores esfuerzos en la lucha por la fiscalización y control de las drogas. Bajo este esquema, los esfuerzos regionales en el continente americano han sido orquestados por la Organización de Estados Americanos y su Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas que, desde mediados de la década de los ochenta, buscan reducir la producción, el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas en las Américas. Debe notarse que las resoluciones y acuerdos alcanzados dentro de estos foros son un

¹⁸⁴ Cfr. SEPÚLVEDA, *Ob. cit.* p. 111.

medio de apoyo para la interpretación o un llamado a la concientización del proceder de los miembros del organismo, por lo que su relevancia jurídica es limitada. Sin embargo, estas instituciones desempeñan un papel constructivo pues si los países del hemisferio no se enfrentan unidos al comercio ilícito de drogas, el costo político, social y económico podría ser mayor.

3. México frente al marco jurídico internacional contra las drogas.

La actual configuración del sistema jurídico mexicano busca honrar el compromiso nacional con la apertura y la liberalización. La adaptación de las leyes al sistema jurídico internacional contra las drogas responde a tal compromiso, así como al reconocimiento del consenso internacional que se ha concretado en torno al problema. Debe notarse, sin embargo, que la base jurídica de tal adaptación reconoce, en todo momento, la supremacía de la Carta Magna mexicana sobre cualquier otra norma, por lo que el marco jurídico internacional contra las drogas se suscribe dentro de una jerarquía que le coloca al lado de las leyes emanadas de la Constitución, y por encima del derecho local.

La adaptación del marco jurídico mexicano a las exigencias del marco jurídico internacional contra las drogas ha implicado el rediseño de algunas normas en materia de salud y penal pues las consideraciones legales con respecto de las drogas en el marco normativo interno se concentran, esencialmente, en la Ley General del Salud y el Código Penal de la Federación. Cada uno de estos documentos contiene normas que definen y sancionan los llamados 'delitos contra la salud', pues es en esta categoría donde caen los delitos relacionados con el tráfico, producción y consumo ilícito de drogas. Implícito en estas normas, se da reconocimiento a una problemática que aqueja a la sociedad mientras se subraya el

compromiso con la extinción y persecución de aquéllos que infrinjan los límites legales que han sido demarcados en beneficio de la estabilidad.

Particularmente, la Ley General de Salud se encarga de la definición y clasificación de drogas y sustancias psicotrópicas, señalando a la Secretaría de Salud como el órgano encargado del control y manejo de licencias y autorizaciones para la producción, comercio y tráfico de las mismas. La misma institución es también señalada para decretar políticas pertinentes para la prevención del consumo, resaltando su crucial participación en el manejo de programas para la reincorporación y mejora de los adictos y quienes les rodean. El marco jurídico doméstico subraya que el uso de drogas debe limitarse a cuestiones médicas o científicas; de no circunscribirse su uso a dichos fines, se aplican entonces las sanciones consideradas dentro del Código Penal Federal.

3.1. Comparación del marco jurídico mexicano y los acuerdos internacionales contra las drogas.

Es posible afirmar que la adaptación del sistema legal mexicano a las exigencias del marco jurídico internacional contra las drogas se ha dado de forma expedita y responsable. Para facilitar una positiva comparación del marco interno y el externo, se suscriben a seguir tres cuadros. En cada uno de ellos se enlistan los principales señalamientos jurídicos contenidos en las tres convenciones internacionales en materia de drogas para, al mismo tiempo, resaltar los Artículos de los cuerpos jurídicos que dentro del marco mexicano conciben un buen nivel de adaptación y cumplimiento de dichas normas.

Tabla 5.1. El marco jurídico mexicano frente a la Convención Única de 1961

Señalamiento	Convención Única de 1961	Marco jurídico mexicano
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	4	Arts. 235, 238, 247, 249 LGS
Asegurar en el plano nacional una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito	35 a)	Art. 194 LGS
La Parte se obliga a adoptar las medidas necesarias para que la producción, transporte, posesión, venta, etc. se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad	36 a)	Art. 235 LGS
En vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, las Partes pueden además someter al usuario a medidas de tratamiento, educación, rehabilitación y readaptación social	36 b)	Art. 199 CPF
Puede prohibir el cultivo, por lo que se tomarán las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.	22	Arts. 194, 198 CPF
Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas	28	Art. 254 LGS

La Convención Única presenta una serie de señalamientos que buscan la debida comercialización y utilización de las drogas, circunscribiendo su uso y comercialización únicamente para fines médicos y científicos, tal y como lo señala el modelo médico-sanitario. Por tanto, el compromiso inherente a dicha Convención consiste en la adopción y respeto de ciertos estándares en relación con la producción, tráfico y uso de drogas: la prohibición del cultivo, el aseguramiento de acciones preventivas y represivas para el tráfico ilícito, así como la sanción y reincorporación del adicto, cuestiones que en el contexto jurídico mexicano se materializan de forma positiva y profunda.

Tabla 5.2. El marco jurídico mexicano frente a la Convención de 1971

Señalamiento	Convenio sobre sustancias psicotrópicas 1971	Marco jurídico mexicano
Si tuvieran información acerca de una sustancia no sujeta aun a fiscalización internacional las Partes harán una notificación de ello y facilitarán información en apoyo de la investigación	2	Arts. 234, 246, 253, 255 LGS
Las Partes exigirán que las sustancias se suministren o despachen únicamente con receta médica cuando se destinen al uso de particulares, salvo en el caso de que estos puedan legalmente obtener, usar, despachar o administrar tales sustancias en el ejercicio debidamente autorizado de funciones terapéuticas o científicas	9	Arts. 240, 241, 242, 243, 251, 252 LGS
Todo acto contrario intencional a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Convenio se considerará como delito	22 a)	Art. 235 LGS
La participación deliberada o la confabulación para cometer cualquiera de esos actos, así como la tentativa de cometerlos, los actos preparatorios y operaciones financieras relativos a los mismos, se considerarán como delitos	22 d)	Arts. 235, 247 LGS

Por su parte, la Convención de 1971 complementa los requerimientos técnicos que se habían gestado con anterioridad. Preparar el espacio jurídico de los países para la aparición y uso de nuevas drogas y sustancias nocivas, así como un primer esbozo para la criminalización de los actos contrarios a los marcos jurídicos existentes, son pues las principales aportaciones de esta Convención. México, con la Ley General de Salud, profundiza el contenido de dichos señalamientos al tiempo reconocer y clarificar la calidad técnica de las listas de sustancias adictivas de dicha Convención. Asimismo, especifica claramente los requisitos que se deben cumplir para poder recetar y consumir dichos productos.

Tabla 5.3. El marco jurídico mexicano frente a la Convención de 1988

Señalamiento	Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988	Marco jurídico mexicano
<p>Serán considerados delitos:</p> <p>m) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la venta, la distribución, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación;</p> <p>n) La posesión o la adquisición con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado;</p> <p>o) El cultivo con objeto de producción;</p> <p>p) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados;</p> <p>q) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;</p> <p>r) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos o de un acto de participación en tal delito o delitos</p>	3.1	<p>Arts. 235, 237, 247 LGS</p> <p>Art. 193, 194, 195 CPF</p>
<p>Dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados se apliquen sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso.</p>	3.4	<p>Arts. 193 (51, 52), 194, 195, 196, 197 CPF</p>
<p>Cada una de las Partes adoptará 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 o cualesquiera otros elementos</p>	5.2	<p>Arts. 239, 254bis LGS</p> <p>Art. 193 (40, 41) CPF</p>
<p>Cada una de las Partes, iniciará, desarrollará o perfeccionará programas específicos de capacitación destinados a su personal de detección y represión o de otra índole encargado de suprimir los delitos</p>	9.2	<p>Art. 236 LGS</p>
<p>Las Partes adoptarán medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito.</p>	14.4	<p>Arts. 239, 254 LGS</p>

De las tres Convenciones, corresponde a la de 1988 una mayor consideración correctiva del problema de las drogas. La propia evolución del fenómeno y su peligrosidad obligan a la denuncia expresa de los delitos en los que se incurre con respecto de las drogas, lo cual es confirmado por los cuerpos jurídicos mexicanos que a su vez conciben los grados de penalización tomando en cuenta la calidad del delito cometido. Particularmente, en lo que se refiere a la tipificación de los delitos en los que se incurre, así como a la determinación de penas y sanciones para el delincuente, llama la atención la elaborada agenda que las leyes mexicanas conciben (ver tabla 5.4.).

Tabla 5.4. Tipificación de los delitos contra la salud

Producción, transporte, tráfico, comercio, suministro o prescripción de alguno de los narcóticos sin la autorización correspondiente.	Con una pena de 10 a 25 años de prisión y de 100 hasta 500 días de multa (Art. 194)
Introducción o extracción del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.	
Aportación recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos.	
Realización actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualquiera de los narcóticos.	
Posesión de alguno de los narcóticos sin la autorización correspondiente, siempre y cuando la posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194. (No se precederá en contra de quien se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal).	Con una pena de 5 a 15 años de prisión y de 100 a 350 días multa (Art. 195)
Cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa	La definición de la pena se hace con respecto a la tabla del Apéndice 1
Al que desvíe o por cualquier medio contribuya a desviar precursores químicos, productos químicos esenciales o máquinas, al cultivo, extracción, producción, preparación o acondicionamiento de narcóticos en cualquier forma prohibida por la ley.	5 a 15 años de prisión y 100 a 300 días de multa (Art 196ter)
Al que, sin mediar prescripción de médico legalmente autorizado, administre a otra persona, sea por inyección, inhalación, ingestión o por cualquier otro medio, algún narcótico.	3 a 9 años de prisión y de 60 a 180 días multa (Art. 197)

La aplicación de penas proporcionales a los delitos cometidos, subrayadas por cuestiones que a detalle describen las agravantes y atenuantes del acto, consolidan en México un entramado jurídico que posibilita una mejor identificación y trato del o

de los delincuentes que cometen crímenes en detrimento de la salud. La sabia aplicación de dichas consideraciones corresponde, por tanto, a jueces e instituciones domésticas encargadas de la lucha contra las drogas.

Tabla 5.5. Consideraciones jurídicas de los delitos contra la salud

Agravantes	Atenuantes
<ul style="list-style-type: none"> - si el delito es cometido por servidores públicos o miembro de las Fuerzas armadas - si el delito es cometido por personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualesquiera de sus ramas y se valgan de esa situación para cometerlos - si las víctimas del delito son menores o incapacitados para comprender la relevancia de su conducta - si el delito se comete en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o en sus inmediaciones - Si el propietario, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza lo emplea para realizar algunos de los delitos (Art. 196) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa (Art. 195) - Si la siembra o cultivo de plantas consideradas ilícitas se hace bajo condiciones de escasa instrucción y extrema necesidad económica

No obstante el alto nivel de codificación que el marco jurídico mexicano concibe en materia de drogas, queda abierto un espacio para evaluar su impacto pues debe recordarse que todo esfuerzo contra las drogas se hace dentro de un marco programático que responde a las prioridades políticas que el gobierno en turno mantiene, así como a las presiones que imperan tanto en el contexto interno y externo. De ahí que se afirme aquí que el control y extinción final del problema de las drogas responde a consideraciones ajenas a las jurídicas.

4. Retos y desafíos.

La transnacionalización del fenómeno de las drogas, así como su paulatina masificación en diversas regiones del planeta, complican los esfuerzos multilaterales que los gobiernos han suscrito para su debido control y manejo. México, sin ser ajeno a esta dinámica, experimenta también disyuntivas propias que limitan el impacto positivo de los marcos normativos y las políticas públicas suscritas con

respecto de las drogas. Esencialmente, los retos a vencer se insertan dentro de un amplio espectro que abarca desde simples consideraciones técnicas hasta complicadas cuestiones políticas. Si bien el estudio de dichas consideraciones escapa de los alcances de la presente investigación, es necesario aquí denunciarlas para así concebir los desafíos a vencer para lograr una mejor aplicación de los marcos jurídicos que regulan a las drogas.

En buena medida, las tensiones políticas, las restricciones presupuestarias y el descontrol institucional complican la capacidad de respuesta de los organismos de gobierno encargados de lidiar con el problema. La voluntad política que ha ido fragmentando al gobierno en los últimos meses, ha puesto en entredicho la consolidación de leyes y mecanismos diseñados en pro de la lucha contra las drogas, tal y como lo comprueba el entorpecido debate con respecto de la consolidación de nuevas leyes federales para reducir el impacto del llamado narcomenudeo. Asimismo, el hermetismo político tiende a poner en entredicho las capacidades presupuestarias de las instituciones de gobierno, por lo que no extraña el reducido poder económico de muchas de las instituciones que lidian directamente con el problema de las drogas.

La politización de agendas de política pública, así como la alta susceptibilidad a la corrupción de los elementos e instituciones de gobierno encargados con la fiscalización y control de las drogas, limitan la capacidad de respuesta del gobierno ante la creciente amenaza. Comúnmente, los programas sociales y judiciales que giran en torno de las drogas corren el riesgo de convertirse en un arma política en manos de partidos y personajes políticos que día a día compiten por una buena imagen ante el electorado. El problema de las drogas, por tanto, puede ser desatendido en nombre de objetivos palpables que rindan mayores beneficios a la

causa de gobernantes y políticos. De la misma forma, el creciente poder económico de los narcotraficantes suele ser utilizado para corromper instituciones y elementos clave de gobierno encargados con la lucha al narcotráfico. Si bien la sanción penal para todo servidor público que incurra en delitos relacionados con las drogas tiende a ser más severa, la posibilidad de obtener dinero fácil puede corromper tanto a los altos mandos como a aquéllos que, sin gozar de buena paga, hacen frente directo a las fuerzas narcotraficantes.

A lo anterior deben sumarse los altos niveles de desempleo, las evidentes asimetrías en los ingresos y los bajos niveles de educación que, al final del día, agudizan y extienden los niveles de adicción a las drogas en la sociedad mexicana. Lograr vencer esta serie de variables corresponde a una agenda de aplicación progresiva y permanente, un compromiso inherente del gobierno mexicano. Las drogas, con su capacidad evasiva y destructiva, no deben ser escape de los segmentos desatendidos de la comunidad por lo que, al tiempo de socavar las disyuntivas sociales, debe además subrayarse un enfoque integral para el combate del su consumo y reincorporación del adicto a la vida social. En este sentido, no debe subestimarse la participación civil pues el trabajo y colaboración de los organismos de carácter social y de la comunidad en general, sumado a los marcos normativos y a las instituciones especializadas en el combate de las drogas, posibilitan el alcance de las metas propuestas no sólo por los programas internos, sino también por los acuerdos y resoluciones suscritos en el plano internacional.

Existen también una serie de desafíos técnicos que las agencias encargadas de la fiscalización y el control de drogas deben solucionar. A primera vista, la falta de coordinación y comunicación entre las instituciones que hacen frente al problema disminuye su capacidad de respuesta. Aunado a ello, la limitada infraestructura de

las instituciones fiscalizadoras, reduce también su eficacia. Se requiere, por tanto, de tecnología de punta, así como de personal altamente capacitado y comprometido para advertir las artimañas que los narcotraficantes aplican para lograr el tráfico ilegal de sus productos. Igualmente, se requieren instrumentos de medición permanentes que permitan una vigilancia minuciosa de las manifestaciones del problema de las drogas en las diferentes regiones del país para así incrementar la capacidad de respuesta inmediata de las instituciones especializadas.

5. Recomendaciones.

Esta investigación ha optado por el análisis y valoración de los cuerpos jurídicos mexicanos frente al marco jurídico internacional contra las drogas. Su principal contribución al extenso escaparate académico que versa en torno de las drogas consiste en el redescubrimiento de los principales mecanismos jurídicos disponibles a nivel internacional para así valorar su impacto y relevancia dentro del contexto doméstico. Los resultados de este análisis señalan que si bien existe un alto grado de madurez jurídica de las leyes mexicanas frente a dicho marco, la simple suscripción de dichas normas no es suficiente para reducir y controlar los impactos negativos que distinguen al fenómeno de las drogas.

Por lo tanto, se afirma aquí que a las consideraciones jurídicas existentes debe acompañárseles de programas y políticas que atiendan las cualidades socioculturales que imperan en las diferentes regiones y países del orbe. Específicamente, dentro del contexto mexicano se debe poner el acento en:

- la consolidación de los programas existentes para el control de la demanda al tiempo de redoblar los esfuerzos para disminuir la oferta;
- la atención a las tendencias cambiantes del consumo para así asegurar la eficacia de nuevos proyectos y políticas para reducirlo;

- la permanente mejora de los mecanismos de medición y supervisión nacionales, elevando las capacidades tecnológicas y judiciales del gobierno y sus instituciones;
- la suscripción formal de mecanismos e instrumentos jurídicos nacionales e internacionales¹⁸⁵ que complementen las obligaciones suscritas por el gobierno a través del marco jurídico internacional contra las drogas;
- el diseño e implementación de programas de rehabilitación y concientización para los presos, las autoridades y los adolescentes con bajos niveles de educación;
- la consolidación de los programas y políticas públicas diseñadas en beneficio del desarrollo social, lo cual idóneamente debe abarcar cuestiones de vivienda, educación y desempleo.
- la realización de evaluaciones permanentes de los programas de prevención existentes para fines comparativos y utilizarlas en el diseño de nuevos programas.

En resumen, el gobierno mexicano debe continuar los esfuerzos orientados a reducir el costo humano, social y económico que concibe problema de las drogas. Queda aquí entonces un espacio abierto para futuras investigaciones que atiendan y evalúen el impacto de las regulaciones jurídicas domésticas aquí estudiadas, o bien se aboquen al estudio de las condiciones socioculturales que imperan en el país buscando completar de forma más objetiva y eficiente el marco jurídico existente en contra de las drogas.

¹⁸⁵ Tales como: Acuerdos de Asistencia mutua con otros países en materia técnica y penal, la Convención de la ONU contra la Corrupción de 2003, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2001, etc.

Bibliografía

- AKEHURST, Michael. (1995). *A Modern Introduction to International Law*. New York: Routledge.
- BAGLEY, Bruce. (1997). *Drug Trafficking Research in the Americas: An Annotated Bibliography*. Miami: University of Miami Press.
- BECERRA Ramírez, Manuel. (2002). Hacia un nuevo sistema de recepción del derecho internacional en la Constitución mexicana, en: Serna de la Garza, José María y Antonio Caballero (eds.) *Estado de derecho y transición jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. pp. 141-171.
- CORONADO, Inés. (1993). *Coca, cocaína y narcotráfico*. España: Editora Jurídica Grijley.
- DALE, Peter y Jonathan Marshall. (1998). The CIA and Right-Wing Narcoterrorism in Latin America, en: *Cocaine Politics: Drugs, Armies, and the CIA in Central America*. Berkeley: University of California Press. pp. 23-50.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2005). Programa de lucha contra el narcotráfico y de aplicación de la ley por país: México, en: <http://spanish.state.gov/spanish/col/51303.htm>
- DÍAZ MÜLLER, Luis. (1994). *El Imperio de la Razón: Drogas, Salud y Derechos Humanos*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____. (2001). *Bioética, Salud y Derechos Humanos*. México: Porrúa.
- ESCOHOTADO, Antonio. (1996). *Historia elemental de las drogas*. Barcelona: Anagrama.
- FRENK, Julio. (1993). *La salud de la población: Hacia una nueva salud pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GONZÁLEZ-CARRERO, Alfredo y Ernesto González-Isea. (1990). *Drogas que producen dependencia*. Carácas: Monte Ávila Editores.
- HERDEGEN, Matthias. (2005). *Derecho Internacional Público*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- HUSAK, Douglas. (2001). *Drogas y derechos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KAPLAN, Marcos. (1991). *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*. México: Porrúa.
- _____. (2001). El derecho a la protección de la salud y el estado social de derecho en: Soberón, Guillermo et. al. (coords.), *Derecho constitucional a la protección de la salud*. México: Porrúa. p. 35-65.

- KAWELL, JoAnn. (2002). Drug Economies of the Americas. En: NACLA: Report on the Americas. Volume XXXVI No. 2. pp. 8-12.
- KERRY, John. (1997). *The New War: The Web of Crime that Threatens America's Security*. New York: Simon & Schuster.
- LOWENTHAL, Abraham. (1993). La Organización de Estados Americanos y el control de drogas peligrosas, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 383-392.
- MARES, David. (1993). La lógica de la cooperación latinoamericana en materia de drogas, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 411-427.
- MARTIN, Lisa. (1993). Fundamentos para una cooperación internacional, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 320-337.
- MEDINA MORA, Ma. Elena y Clara Fleiz (2002). Psicología y Derecho: el caso del abuso de sustancias, en: Muñoz De Alba Medrano, Marcia (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 69-88.
- ORTEGA Castro, Juan Carlos. (2002). *La supremacía constitucional y la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano*, disponible en línea: <<http://www.tepantlato.com.mx/lasupremacia.htm>>
- PANTOJA, L. y L. Guridi (1995). *Drogas, Desarrollo y Estado de Derecho*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- PEREZNIETO Castro, Leonel. (1995). El Artículo 133 Constitucional: una relectura, en: *Jurídica* num. 25, 1995-II. pp. 265-292.
- RAMÍREZ Monagas, Bayardo. (1991). Necesidad de una política latinoamericana sobre la cuestión de las drogas, en: Varios autores, *La cuestión de las drogas en América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores. pp. 357-365.
- RILEY, Kevin. (1996). *Snow Job? The War Against International Cocaine Trafficking*. London: Transaction Publishers.
- RODRÍGUEZ, Graciela. (2002). Introducción a la Psicología y el Derecho, en: Muñoz De Alba Medrano, Marcia (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 65-68.
- RUÍZ MASSIEU, Mario. (1994). *El marco jurídico para el combate al narcotráfico: una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ Cordero, Olga. (1999). *La Constitución y los tratados internacionales: un acercamiento a la interpretación judicial*, disponible en línea: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=484>>

- SANTANA, Adalberto. (2004). *El narcotráfico en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- SEPÚLVEDA, César. (1997). *Derecho Internacional*. México: Porrúa.
- TAPIA CONYER, Roberto y Ma. de Lourdes Motta Murguía. (2004). El derecho a la protección de la salud pública, en: Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Salud y derecho*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 149-184.
- TRAGEN, Irving. (1994). World-Wide and Regional Anti-Drug Programs, en: Perl, Raphael (ed.) *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*. San Francisco: West View. pp. 155-183.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Annual Report 2005. En: http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html
- WALKER, William. (1993). La colaboración internacional en la perspectiva histórica, en: Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 338-356.
- WALSS Auriolles, Rodolfo. (2001). *Los Tratados Internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*. México: Porrúa.
- WISOTSKY, Steven (1994). International Law Enforcement: The Futile Quest for Control of Coca and Cocaine at the Source, en: Comber, Ross (ed.). *Drugs and Drug Use in Society*. United Kingdom: Greenwich University Press. pp. 319-329.
- World Health Organization. Lexicon of Alcohol and Drug Terms, en: http://www.who.int/substance_abuse/terminology/who_lexicon/en/
- YAMIN, Alicia. (2005). The Right to Health Under International Law and Its Relevance to the States, en: *American Journal of Public Health*. Julio 2005, Vol. 95, No. 7. pp. 1156-1160.