

Las drogas en la legislación nacional e internacional

◆ Daniel Montero Zendejas



El presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, propuso al Congreso de la Unión, en el año 2008, una iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones establecidas en la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, así como el Código Federal de Procedimientos Penales. Dicha iniciativa, mejor conocida como “Ley contra el Narcomenudeo”, fue aprobada en el mes de abril de 2009 en su dictamen como iniciativa de ley por el Senado de la república, para su implementación como parte de una estrategia de seguridad nacional y con el único objetivo de combatir la distribución, comercio y consumo de drogas.¹

En este trabajo se presenta parte de dicha ley, la cual se propone romper con el paradigma de la lucha antidrogas, combatiendo a los grupos delincuenciales con nuevas herramientas, empezando por legalizar todo el proceso del principal estupefaciente que se cultiva, produce, comercializa en el mercado negro y consume en todo el mundo: la marihuana. Esto significa la propuesta de regularizar el cultivo, producción, transporte, tráfico, trasiego, distribución, suministro, comercialización, prescripción, consumo y exportación de esta planta.

Lo que México necesita en su lucha antidrogas es rebasar la concepción prohibicionista y ubicarse en el ámbito de la salud pública, poniendo el énfasis en la prevención, la reducción del daño, el tratamiento y la rehabilitación de los farmacodependientes, así como en la libertad individual de decidir.

En esta propuesta, el Estado tendrá el control del cultivo, producción, distribución, venta, consumo y uso de la marihuana y todos sus productos derivados; también desarrollará una atención integral para todas las problemáticas de salud pública que de ello se deriven, incluyendo el registro de usuarios y consumidores del estupefaciente.

Es de todos conocido que el Estado está obligado a procurar el bienestar general; sin embargo, no puede imponer coactivamente modelos de virtud ni de conductas morales únicas, so pena de abrir cauce a una sociedad totalitaria: el derecho penal en una sociedad democrática no puede estar orientado a erradicar “vicios” socialmente aceptados ni a evitar que una persona se haga daño a sí misma, pues invade injustificadamente la autonomía personal y erosiona el pluralismo.

Los objetivos específicos de esta ley son garantizar los derechos fundamentales de libertad de

¹ *Gaceta del Senado*, núm. 289, jueves 6 de noviembre de 2008, en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/11/06/1&documento=45>, consultado en agosto de 2010.

◆ Profesor e investigador, Campus Sur, UAEM



decisión y a la seguridad; proteger a niños, niñas y adolescentes de ser víctimas de las redes delincuenciales, específicamente del narconegocio, así como de ser sujetos de la aplicación de políticas criminalizantes que los convierten en delincuentes; regular todas las actividades relacionadas con la marihuana y productos derivados, estableciendo las bases para su cultivo, producción, etiquetado, empaquetado, promoción de la salud, publicidad y difusión, distribución, venta, consumo y uso; prevenir el uso y abuso de la marihuana a través de campañas y medidas para reducir su consumo, particularmente en los menores y en los jóvenes, así como ofrecer programas de tratamiento y rehabilitación.

También busca proteger la salud de la población de los efectos de la marihuana y productos derivados para reducir los daños en consumidores y farmacodependientes; fomentar la promoción y educación para la salud, así como la difusión del conocimiento de los riesgos por toda clase de adicciones; disminuir la molestia social y la perturbación del orden público, así como aumentar la seguridad en el vecindario, mediante la regulación de establecimientos especializados para las actividades relacionadas con la marihuana y productos derivados; y, finalmente, diferenciar los daños colaterales producidos por el uso de la marihuana y productos

derivados de aquellos ocasionados por otras sustancias, incluyendo al alcohol, así como luchar contra la producción y tráfico ilícito de la marihuana.

Cifras del prohibicionismo

La marihuana es la droga ilegal que se produce en mayor cantidad en el mundo. En 2006, la producción de *cannabis* fue de 41 400 toneladas métricas, mientras que en ese mismo año la producción de opio fue de 6 600; la de heroína de 606 y la de coca de 984.²

Como se sabe, la marihuana es la droga ilegal que más se consume en el mundo, y al igual que en su producción, tampoco ha habido una disminución en su consumo durante los últimos 10 años. Mientras que en 1997-1998 había 144.1 millones de usuarios, en 2006-2007 la cifra fue de 165.4 millones, es decir, aproximadamente 2.8% de la población mundial ha consumido *cannabis*,³ lo cual quiere decir que conforme va pasando el tiempo, va aumentando el consumo de esta droga.

Estados Unidos es el país de mayor consumo de drogas ilegales en el mundo, entre ellas la marihuana. Más de 25 millones de estadounidenses son o han sido consumidores de *cannabis*.⁴ Uno de cada tres adolescentes que cursan el doceavo grado escolar manifiesta haber consumido marihuana o hachís el año anterior.⁵

² *National Drug Threat Assessment 2007*, NDIC, Washington DC, 2006, pp. 97-98.

³ *Ibid.*, p. 111.

⁴ *Ibid.*, p. 113.

⁵ *National Drug Threat Assessment 2008*, NDIC, Washington DC, 2007, p. 68.

En México, de acuerdo con los datos más recientes de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 (ENA 2008),⁶ el número de personas que probaron alguna vez una droga subió de 3.5 millones en 2002 a 4.5 millones en 2008, aproximadamente 30% más.

Como acertadamente decía la senadora colombiana cristiana-liberal Viviane Morales, en la exposición de motivos de su proyecto de ley sobre los cultivos de coca presentada al Congreso de la República de Colombia en agosto de 2001, “la prosperidad del negocio se debe a su prohibición”. Y tenía razón, pero no le hicieron caso, pues su proyecto de ley atentaba contra los grandes negocios relacionados con la droga en su país y contra el intervencionista Plan Colombia de Estados Unidos.

El prohibicionismo se ha ido consolidando desde hace 30 años con la denominada “guerra de las drogas”, término acuñado por el ex presidente norteamericano Richard Nixon en 1971, al que le dotó de pleno contenido Ronald Reagan, también ex presidente de ese país, pues hizo de ella su principal estrategia en la lucha contra el uso y tráfico de estupefacientes y psicotrópicos, poniendo toda su atención en contra de la marihuana.

Los años previos a la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ungass, por sus siglas en inglés) sobre el problema mundial de las drogas de 1998, estuvieron marcados tanto por la posición, liderada por el gobierno mexicano, que

se expresaría en el concepto de “responsabilidad compartida”, como por la posición de algunos países europeos (Dinamarca y España, destacadamente), Australia y Canadá, que planteaban la necesidad de intentar nuevas estrategias y para ello propusieron el concepto de “reducción del daño”, inaceptable para los defensores del prohibicionismo.

Si bien en ese momento no se planteó la legalización, sí se propuso revisar la clasificación de la coca y el *cannabis* establecida en las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Con lo antes expuesto se pretende aquí señalar que cada vez es mayor el rechazo a las políticas punitivas contra el uso y tráfico de drogas ilegales. Además, resulta interesante apreciar cómo las diferencias expresadas en el ámbito diplomático internacional existen debido a las experiencias de políticas públicas que tienden a no criminalizar el consumo e incluso a legalizar las denominadas “drogas blandas”, como lo veremos enseguida.

Políticas de prevención y consumo

La experiencia holandesa es, sin duda, pionera en este tipo de políticas contrarias al prohibicionismo. Desde 1976, se ha dejado de criminalizar *de facto* el consumo de *cannabis* en los Países Bajos. El sistema de los *coffee shops* como centros de venta y consumo regulados por el Estado ha sido exitoso, con más de mil establecimientos registrados (tan sólo en la capital, Ámsterdam, hay 288). Y si bien

⁶ “Presentación de los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008”, Ssa, comunicado de prensa no. 317, 18 de septiembre de 2008.



no se ha llegado a una despenalización legal general, sí ha imperado una despenalización de hecho, especialmente de drogas *blandas*. Se aprecian en la experiencia holandesa políticas de regulación controlada, pero sobre todo de reducción del daño.

Los *coffee shops* o establecimientos, propuesta que se retoma en la iniciativa que comentamos, tienen que cumplir con una normatividad que permite su funcionamiento: sólo puede ser vendido a cada consumidor un máximo de cinco gramos de *cannabis*; no puede haber venta a menores de 18 años y el establecimiento no puede tener más de 500 gramos de *cannabis* a la mano. Estas reglas han sido desarrolladas a lo largo de los años a través de un proceso de ensayo y error.⁷

El consumo de *cannabis* por los holandeses se encuentra en un nivel intermedio entre los países europeos. Portugal es el de menor consumo (por cierto, un país que desde hace dos años está en un proceso de legalización de todas las drogas) y el Reino Unido el de mayor consumo.⁸ En Holanda hay 16 millones de habitantes y sólo 400 000 consumidores, es decir, 2.5%.

En una de las revistas más prestigiadas en el ámbito de la salud pública internacional se analiza el impacto de las políticas públicas en el consumo

de drogas, específicamente de *cannabis*. Al comparar la ciudad de San Francisco, donde se aplica una política prohibicionista, con la ciudad de Ámsterdam, con una política no criminalizante, se encuentra que es mayor el consumo de *cannabis* en la ciudad estadounidense. El estudio concluye que no hay evidencia alguna para afirmar que la criminalización reduce el uso de drogas.⁹

La política de facto holandesa se sustenta en una tesis con la cual coincidimos y que está presente en la ley que comentamos: el objetivo de “erradicar las drogas” es simplemente irreal y la farmacodependencia debe ser tratada como un problema de salud pública y no como un asunto de policías y de seguridad pública.

La experiencia que desde hace algunos años ha acumulado la Unión Europea le ha permitido avanzar hacia políticas que priorizan la prevención del consumo y de las adicciones con un enfoque propio de la salud pública y no como un problema del sistema penal.

En Portugal, España, Alemania, Italia, Dinamarca, la República Checa y Holanda, de hecho o de derecho, la no criminalización del consumo de *cannabis* es ya una realidad. Por ejemplo, en Dinamarca está permitida la posesión de hasta 10 gramos

⁷ Justus Uitermark, “The origins and future of the Dutch approach towards drugs”, en *Journal of Drug Issues*, summer 2004, pp. 511-532, en CEDRO. Centrum voor drugsonderzoek, <http://www.cedro-uva.org/lib/uitermark.origins.html>, consultado en agosto de 2010.

⁸ Peter Cohen, “The culture of the Ban on Cannabis: Is it Political Laziness and Lack of Interest that Keep this Farcical Blunder Afloat?”, paper delivered to the conference on “Cannabis-growing in the Low Countries”, University of Ghent, 3 and 4 December 2007, Ámsterdam, en CEDRO. Centrum voor drugsonderzoek, <http://www.cedro-uva.org/lib/cohen.cannabisverbod.en.html>, consultado en agosto de 2010.

⁹ Craig Reinerman, Peter D. A. Cohen y Hendrien L. Kaal, “The limited relevance of drug policy: cannabis in Ámsterdam and in San Francisco”, en *American Journal of Public Health*, núm. 5, vol. 94, 2004, pp. 836-842.

de hachís o 50 gramos de marihuana; en caso de poseer una cantidad mayor, la primera vez el portador podrá ser sólo amonestado; la sanción más frecuente es la aplicación de una multa.¹⁰

España fue el primer país europeo en despenalizar el consumo de marihuana, con un enfoque hacia el consumo de drogas como un problema de salud, por lo que el consumo personal y el cultivo casero de esta droga han sido despenalizados y los consumidores no pierden el derecho a la seguridad social, incluido el seguro de desempleo. Sin embargo, la legislación contra el tráfico está entre las más severas de Europa, y vender marihuana o hachís permanece como delito.

En España, la práctica judicial establece que la posesión del *cannabis* sólo es punible cuando la cantidad excede 40 gramos de hachís. Otras fuentes conceden tolerancias aún mayores: según la Fiscalía General del Estado (Circular 1/1984), “el consumo máximo diario de derivados del *cannabis* se estima en 5 gramos de hachís, 15-20 gramos de marihuana y 0.6 gramos de aceite de hachís. Esto, multiplicado por un máximo de cinco días, da unas cantidades totales para el autoconsumo de 25 gramos de hachís (aunque el Tribunal Supremo suele señalar 50, por lo que cabe suponer que estarían computándose 10 días o que se tiene en cuenta la

condición del *cannabis* como no gravemente perjudicial para la salud), 75-100 gramos de marihuana y 3 gramos de aceite de hachís”.¹¹

En Italia se permite la posesión de *cannabis* para uso personal; en caso de portar una cantidad mayor sólo es aplicable una amonestación o, en caso de reincidencia, una sanción administrativa.

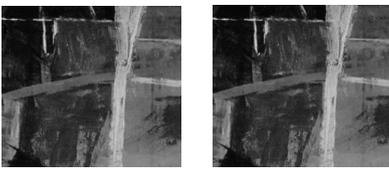
En Portugal está permitido poseer *cannabis* para uso personal hasta por 10 dosis, es decir, 25 gramos de marihuana o cinco gramos de hachís. En caso de poseer una cantidad mayor, se aplicarán sanciones administrativas, nunca penales; en caso de detectar farmacodependientes, se les ofrecerán opciones para tratamiento y rehabilitación médica y psicológica.

En Noruega se permite la posesión de hasta cinco gramos de marihuana para uso personal; en caso de encontrar mayor cantidad, se aplicará una multa. En Alemania se permite la posesión de *cannabis* para uso personal, y éste no es sancionado si no se afecta a terceros ni se involucra a menores; en caso de infracción, se sanciona como falta administrativa. En Escocia, la marihuana está legalizada para uso terapéutico, específicamente para el tratamiento de la hipertensión.

En el continente americano, en Estados Unidos, el país del prohibicionismo, la marihuana ha sido

¹⁰ Los datos de los países europeos que aquí se mencionan, salvo que se cite otra fuente, corresponden a la información del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT); cfr. “Possession of cannabis for personal use”, European Legal Database on Drugs, <http://eldd.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5769EN.html>, consultado en agosto de 2010.

¹¹ La cita textual proviene de “Crean en Ibiza una asociación de cultivadores de cannabis”, en [Ibiza24horas.es](http://www.ibiza24horas.es), 18 de abril de 2010, <http://www.ibiza24horas.es/ibiza/la-ibiza/1612-crean-en-ibiza-una-asociacion-de-cultivadores-de-cannabis.html>, consultado en agosto de 2010; sobre la circular de esa fiscalía, véase Circular 1/1984. Interpretación del Artículo 344 del Código Penal, 4 de junio de 1984, p. 10, en Plan Nacional sobre Drogas, <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/c13.pdf>, consultado en agosto de 2010.



legalizada en 13 estados: Alaska, California, Colorado, Hawai, Maine, Maryland, Montana, Nevada, Oregon, Rhode Island, Vermont, Washington y Nuevo México, para su utilización en el tratamiento de enfermedades como el cáncer, la esclerosis múltiple, el glaucoma, la epilepsia, el asma, la artritis y el sida, entre otras patologías.

En Venezuela se acaba de dictar una norma en la Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, la cual despenaliza la portación de dosis personales hasta por cinco días, y al mismo tiempo se incrementaron las penas para los traficantes de droga.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que regula y vigila el cumplimiento de los tratados internacionales en la materia y es un órgano independiente dentro del sistema de Naciones Unidas, compuesto por 13 expertos mundiales independientes con sede en Viena, Austria, en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), proporciona la siguiente información sobre las drogas con más presencia en la Unión Europea:

Cannabis. Sigue siendo la droga de mayor consumo en Europa. El 7% de los europeos de entre 15 y 64 años han consumido *cannabis* en el último año. Este organismo también subraya que España encabeza el *ranking* mundial de decomisos de *cannabis*, con más de 653 toneladas incautadas, lo que representa un incremento del 42% respecto a 2006.

Cocaína. Europa es el segundo mercado mundial de cocaína, lo que ha obligado a redoblar los esfuerzos por incrementar las incautaciones, especialmente en la península ibérica, que es una de sus principales puertas de entrada.

Heroína. La heroína que se consume en Europa procede de Afganistán y llega a través de Rusia o de la ruta de los Balcanes. En 2007, los mayores decomisos de esta sustancia se han realizado en Bulgaria, Rusia y Serbia, aunque las incautaciones se han incrementado en Europa occidental. Este es el caso de España, donde en 2007 se registró un aumento de la cantidad de heroína decomisada.

Drogas de síntesis. La fabricación en laboratorios clandestinos de drogas de síntesis sigue aumentando en Europa central y los países del este, donde, paralelamente, se ha registrado un incremento de los laboratorios desmantelados. La JIFE señala que el 57% de los laboratorios de anfetaminas desmantelados se encontraba en Rusia. En Europa occidental, Bélgica y los Países Bajos siguen siendo los principales productores europeos de anfetaminas y éxtasis.¹²

Aspectos relevantes de la iniciativa

A continuación se mencionan algunos artículos y apartados de la iniciativa de ley que comentamos, los cuales nos permiten comprender mejor los significados de términos fundamentales contenidos en dicho texto. El artículo 193 bis señala lo siguiente:

¹² “La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) destaca el importante descenso del consumo de cocaína en España entre los escolares”, en *La Moncloa*, 19 de febrero de 2009, http://www.la-moncloa.es/Servicios-dePrensa/NotasPrensa/MSC/_2009/ntpr20090219_jife.htm, consultado en agosto de 2010.

“Artículo 193 Bis.-Para los efectos de este capítulo se entenderá por: I. Narcóticos: 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. II. Farmacodependiente: toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos. III. Usuario o consumidor: toda persona que use, consuma o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia. IV. Producir: cultivar, manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico. V. Comercio: venta, compra, adquisición o enajenación de algún narcótico. VI. Suministro: transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos. VII. Posesión: la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona. VIII. Narcomenudeo: cuando el transporte, tráfico, comercio o suministro aun gratuito de narcóticos, se realice respecto de una cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por 1 000 el monto de las cantidades máximas establecidas en la tabla del artículo 193 Septimus de este código. IX. Narcotráfico: cuando el transporte, tráfico, comercio o suministro aun gratuito de narcóticos se realice respecto de una cantidad mayor a la que resulte de multiplicar por 1 000 el monto de las

cantidades máximas establecidas en la tabla del artículo 193 Septimus de este código”.

Con lo que respecta a las sanciones el artículo 193 Quater y Quintus nos dicen: “Artículo 193 Quater.-Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización comercie o suministre, aun gratuitamente, los narcóticos previstos en la tabla del artículo 193 Septimus de este código [...] Artículo 193 Quintus.-Se impondrá de tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla del artículo 193 Septimus de este código [...] Artículo 193 Sextus.-No se procederá penalmente en contra de: I. La persona que posea medicamentos que contengan sustancias clasificadas como narcóticos [...] II. El farmacodependiente o consumidor al que se le encuentre en posesión de algún narcótico destinado para su consumo personal [...] III. La persona que posea peyote u hongos alucinógenos y, por las circunstancias del hecho y la cantidad, se presuma esta posesión se realiza con motivo de las ceremonias, usos y costumbres de las comunidades y etnias indígenas”.

En el artículo 193 Septimus de esta ley se dan a conocer las dosis máximas que se permiten en México para consumo personal, “en cualquiera de sus formas, presentaciones, derivados o preparaciones de conformidad con las clasificaciones de la Ley General de Salud [...] El Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente deberá dar



aviso de la aplicación de las excluyentes previstas en este artículo al Ministerio Público de la Federación y del resto de las entidades federativas”.¹³

Beneficios de la legalización

De acuerdo con lo que señala el asesor de Naciones Unidas, Edgardo Buscaglia, más del 50% de los municipios mexicanos han sido “feudalizados o capturados” por la delincuencia organizada: “Todos los países sufren la infiltración de la delincuencia organizada, primero entran mediante relaciones personales, sobornos o extorsiones, y luego feudalizan cuando el personaje al que financian se transforma en diputado, alcalde o gobernador”.¹⁴ Este investigador también afirma que México ocupa el sexto lugar mundial con mayor criminalidad organizada en el mundo, sólo después de Afganistán, Iraq, Paquistán, Nigeria y Guinea.

Con lo que se ha mencionado se puede comprobar que, con la legalización, se reduciría dramáticamente el precio de las drogas, pues se abatirían los altísimos costos de producción e intermediación, se pondría fin al narconegocio al traer a la

superficie el clandestino “mercado negro” y disminuiría la problemática social ligada a dicha actividad. Esto significa que mucha gente con adicción a estas sustancias no tendrá que robar o prostituirse para poder costear el actual precio *inflado* de las mismas.

Legalizar las drogas haría que la fabricación de narcóticos esté al alcance de las regulaciones propias de un mercado legal. Bajo la prohibición no existen controles de calidad ni venta de dosis estandarizadas, lo cual ha conducido a registrar altos niveles de mortalidad a causa de sobredosis o envenenamiento por el consumo de drogas.

La legalización llevaría a que la sociedad aprenda a convivir con las drogas, tal y como lo ha hecho con otras sustancias, como el alcohol y el tabaco. El proceso de aprendizaje social es sumamente valioso para poder disminuir e internalizar los efectos negativos que se derivan del consumo y abuso de ciertas sustancias.

En la tabla que sigue se incluyen los narcóticos permitidos en algunos países y la penalidad aplicable en caso de exceder el máximo establecido.

¹³ *Gaceta del Senado, loc. cit.*

¹⁴ Antonio Jiménez Gómez, “Domina narco más del 50% de municipios”, 27 de junio de 2008, en Infogro. Espacio periodístico independiente, <http://infogro.blogspot.com/2008/06/domina-narco-mas-del-50-de-municipios.html>, consultado en agosto de 2010.

Penalidades aplicables en algunos países por exceder el máximo establecido

Lugar	Narcótico	Cantidad máxima	Penalidad
Dinamarca	Hachís	10 gr	En caso de poseer una cantidad mayor, la primera vez el portador podrá ser sólo amonestado; la sanción más frecuentemente es la multa.
	Mariguana	50 gr	
España	Mariguana	15-20 gr	Despenalizado; sólo el tráfico es penalizado.
	Aceite de hachís	0.6 gr	La posesión de <i>cannabis</i> es punible cuando exceda 40 gr de hachís.
	Hachís	0.6 gr	
Noruega	Mariguana	5 gr	Uso personal; en caso de encontrar mayor cantidad se aplica multa.
Alemania	<i>Cannabis</i>	0 gr	Uso personal; no es sancionada si no afecta a terceros o a menores; en caso de infracción se sanciona como falta administrativa.
Escocia	Mariguana	0 gr	Legalizada para uso terapéutico (hipertensión).
Estados Unidos	Mariguana	1 oz	Legalizada para tratamiento de enfermedades (cáncer, esclerosis múltiple, glaucoma, epilepsia, asma, artritis y sida).
Italia	<i>Cannabis</i>	1 gr	Uso personal; en caso de portar una cantidad mayor se aplicará una amonestación, y en caso de reincidencia una sanción administrativa.
Argentina	Heroína	50 mg	
Holanda	<i>Cannabis</i>	5 plantas	
Amsterdam	Mariguana	4.5 gr	
Colombia	Cocaína	1 gr	
Bélgica	<i>Cannabis</i>	3 gr	Para consumo personal en el caso de adultos; si un menor es sorprendido en posesión de cannabis, se levanta un acta y se les notifica a sus padres.