

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

www.revistaurvio.org.ec



FLACSO
ECUADOR

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentación	7-10
Investigación	
El debate sobre políticas de drogas en América Latina	13-25
<i>Coletta A. Youngers</i>	
Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina	27-39
<i>Ricardo Soberón Garrido</i>	
¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
La prohibición de las drogas en México (1912-1929)	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio	95-107
<i>Loreta Tellería Escobar</i>	

Artículo

- Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México 111-123
Carlos Alberto Zamudio Angles

Comparativo

- La penalización de drogas en América Latina desde el marco
legal y constitucional 127-136
Javier Monroy Díaz

Entrevista

- Despenalización de drogas ilegales: una disputa de sentimientos, emociones e intuiciones
Entrevista con Francisco Thoumi 139-142
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseña

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 145-147
Olmo Jesús Sierra Moreno

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador 148-150
Gilda Alicia Guerrero Salgado

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).
Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012. Montreal: CIPC 151-154
Andrea Betancourt Urresta

- Política editorial.** 155-157

URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentation	7-10
Research	
The debate on drug policy in Latin America. <i>Coletta A. Youngers</i>	13-25
Attempts to reform drug policy in Latin America. <i>Ricardo Soberón Garrido</i>	27-39
Why do not decriminalize drugs? The reasons for the validity of a failed policy	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
The Drug Prohibition in Mexico (1912-1929)	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
War on drugs, marijuana consumers, and legalization.	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drugs in Ecuador: ¿prohibitive politics or deliberative democracy?.....	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
Bolivia and the decriminalization of coca leaves as a strategy for change	95-107
<i>Loreta Telleria Escobar</i>	

Article

- Youth in small scale drug traffic: the case of Mexico City 111-123
Carlos Alberto Zamudio Angles

Comparative section

- The criminalization of drugs in Latin America from the legal
and constitutional framework. 127-136
Javier Monroy Díaz

Interview

- Decriminalization of illegal drugs: a dispute of feelings, emotions and intuitions
Interview with Francisco Thoumi. 139-142
By Jenny Pontón Cevallos

Book reviews

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 145-147
Olmo Jesús Sierra Moreno

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador 148-150
Gilda Alicia Guerrero Salgado

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).
Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012. Montreal: CIPC..... 151-154
Andrea Betancourt Urresta

- Editorial policy** 155-157

La prohibición de las drogas en México (1912-1929)

José Domingo Schievenini Stefanoni¹

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 22 de abril de 2013.

Resumen

Este trabajo analiza una serie de dispositivos legales de aplicación nacional relacionados con la prohibición de drogas promulgados en México entre 1912 y 1929. Este análisis se realiza en función del contexto legislativo en el que cada uno de esos dispositivos fue elaborado, para, con ello, aproximarse a las razones históricas por las cuales el Gobierno mexicano optó por prohibir (1920) y años después por criminalizar (1929) medicamentos que antes él mismo regulaba. Este texto muestra cómo la transformación de las leyes en materia de drogas ocurrida en las primeras décadas del siglo XX fue influida por la presión y las tendencias internacionales, y muestra también cómo esta transformación fue parte de un proceso interno que se remonta al siglo XIX y que desemboca en la gestación del tráfico ilegal de drogas.

Palabras clave: narcóticos, drogas, prohibición, contrabando, leyes.

Abstract

This work analyzes the nationally applied set of legal mechanisms that led to the prohibition of drugs in Mexico between 1912 and 1929. This analysis is carried out within the legislative context in which each one of these legal mechanisms were passed, so as to approach the historical reasons for which the Mexican government opted to prohibit (1920) and years later to criminalize (1929) medicines that government previously regulated. This work shows how the transformation of drug laws in the first decades of the 20th century was influenced by international trends and pressures. It also shows how this legal transformation was part of an ongoing internal process dating back to the 19th century, leading to the birth of illegal drug trafficking itself.

Keywords: narcotics, drugs, prohibition, smuggling, laws.

¹ Licenciado en Derecho con Maestría en Estudios Históricos por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Actualmente es catedrático en la Facultad de Derecho de esa misma Universidad.
Correo electrónico: schievenin13@hotmail.com

Durante el siglo XX, el Estado mexicano promulgó diversas leyes que regularon, prohibieron o criminalizaron la producción, posesión, distribución, prescripción médica, venta y consumo de varias sustancias. A lo largo de este proceso, las disposiciones legales denominaron de distintas formas a las sustancias objeto de control. Hoy el Código Penal y la Ley General de Salud vigentes en México denominan a estas sustancias “narcóticos”. Estos dispositivos legales, alineados con los tratados internacionales de 1961 y 1971, clasifican los “narcóticos” en dos categorías: “estupefacientes” y “psicotrópicos”, sin definir alguno de estos tres conceptos. Las leyes promulgadas por el Estado mexicano a lo largo del siglo XX —muchas de las cuales se mantienen vigentes actualmente— han considerado, por un lado, que el consumo de varias sustancias “narcóticas” debe ser regulado, como se hace, por ejemplo, con los medicamentos disponibles en farmacias. Por otro lado, estas disposiciones legales han considerado que el consumo de muchas otras sustancias “narcóticas” no debe ser regulado, sino prohibido y criminalizado, como se hace, por ejemplo, con la marihuana, el opio, la heroína y la cocaína. El criterio con el que la legislación mexicana considera —y ha considerado desde las primeras prohibiciones a principios del siglo XX— que una sustancia debe ser prohibida y otra similar regulada es confuso.

La revisión documental en la que se sustenta el presente trabajo muestra que el criterio empleado por las autoridades mexicanas para prohibir/criminalizar sustancias durante las primeras décadas del siglo XX fue influido por la presión internacional, particularmente por el Gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, otras fuentes documentales muestran

que el criterio empleado por las autoridades mexicanas para prohibir/criminalizar sustancias respondió no solamente a esa influencia, sino a una lógica interna que se mantuvo al margen de dichas presiones internacionales. De esta forma, el proceso a través del cual las autoridades mexicanas decidieron que ciertos medicamentos disponibles bajo regulación se convirtieran en drogas prohibidas es —además de confuso— complejo debido al origen de las causas, la diversidad de fuentes documentales y la cantidad de variables historiográficas involucradas. Ante la amplitud del tema, el siguiente trabajo se enfoca en el contexto jurídico de las leyes promulgadas entre 1912 y 1929, años particularmente cruciales en un proceso legislativo que en México se mantiene vigente hasta el día de hoy.

La temporalidad de este texto se inicia en 1912, año en que se firmó la Convención Internacional de La Haya, destinada al control mundial de sustancias. Con la firma de esta Convención, México se comprometió por primera vez como país a regular alguna sustancia. La temporalidad termina en 1929, año en que se consolidó la criminalización de varias drogas en el territorio mexicano. Entre 1912 y 1929 se promulgó una serie de dispositivos legales en torno a la regulación de sustancias que serán el hilo conductor del presente trabajo. Para ello, en primer término fue necesario revisar todas las publicaciones del Diario Oficial de la Federación en México (DOF), para después ordenar los dispositivos legales acerca de las drogas a través de una secuencia cronológica. En segundo término, se analizó la letra de dichas leyes en función de fuentes documentales complementarias, para, con ello, dilucidar el contexto jurídico y las posibles razones por las cuales se prohibió y criminalizó la producción, venta y consumo de

algunas sustancias. Este texto presenta parte de los resultados de una investigación de mayor alcance, la cual, a través de las perspectivas teórico-metodológicas de la historia jurídica y de la historia cultural, analiza la génesis del narcotráfico y el proceso mediante el cual se legitimó la criminalización de ciertas sustancias en México.

De la regulación a la prohibición

En el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1871 (México, 1871) aparece por primera vez en la legislación mexicana el concepto “delitos contra la salud pública” (art. 842). Dentro de este apartado, se castigaba al que elaborara sin autorización ciertas sustancias y se tenía como objetivo principal proteger a los consumidores de que estas no fueran adulteradas. El consumo —medicinal o no— que se hiciera de las sustancias, no era aún una preocupación para el Estado mexicano. En este Código todavía no se hablaba de “drogas”, “narcóticos”, “psicotrópicos” o “estupefacientes”; se hablaba de “sustancias nocivas para la salud”, las cuales podían ser alimentos, bebidas o medicinas con deficiencias en su elaboración. Tanto el Código Penal de 1871 como los códigos sanitarios promulgados en años posteriores (México, 1891; 1894; 1902) tenían como prioridad la protección del consumidor, velando por la pureza y la calidad de las sustancias. Dichas leyes no buscaban combatir el consumo o las drogas en sí.

Durante el siglo XIX y hasta principios del siglo XX, varias de las sustancias que hoy en día se prohíben y criminalizan se consumían como medicamentos y no requirieron restricciones legales de corte penal. Durante

este período de tiempo, las principales instituciones farmacéuticas en México reconocían el uso medicinal de muchas sustancias que actualmente se consideran narcóticos prohibidos (Sociedad Farmacéutica de México, 1874, 1884 y 1896; Noriega, 1902). El opio, la morfina, la marihuana, la cocaína y la heroína eran parte de la oferta terapéutica disponible para la sociedad mexicana (Martín y Valverde, 1995; Durán, 2000; Ponce, 2004). De las mencionadas, el opio era el más empleado, se usaba en cientos de preparados; sin embargo, muchas otras recetas incluían sustancias prohibidas en la actualidad. No se ha encontrado evidencia documental que muestre que en ese período de tiempo el consumo no medicinal de las sustancias reguladas fuese más allá de algunos casos aislados, que si bien no eran perseguidos por las leyes penales, sí eran desaprobados por una parte de la sociedad urbana en México (Pérez, 1997: 163-168).

En vísperas del siglo XX y durante las primeras décadas de este, las necesidades y los usos medicinales de algunas sustancias se mantenían, pero las restricciones aumentaban, y lo hacían sin tener una justificación legal precisa. Los usos medicinales que eran reconocidos por la Sociedad Farmacéutica fueron reafirmados en los códigos de salubridad de 1891, 1894 y 1902 con algunas restricciones en la producción y venta —aún no en el consumo—. En estos códigos se enumera una lista de “plantas y animales medicinales que los colectores sólo pueden vender a los farmacéuticos y droguistas”; otra lista de “sustancias que sólo pueden venderse por prescripción escrita y firmada por médico”; y otra de “dosis máximas que los farmacéuticos pueden despachar a un adulto” (México, 1891: art. 212 y 213; 1903: art. 209 y 210). En estas listas aparece la cicuta, la belladona, el falso estramonio o toloache, la

marihuana, la nicotina, el cloroformo, la cocaína, la codeína, la ergotina, el estramonio, el opio, la morfina, el extracto de adormidera, la tintura de hachís, la cafeína, el ácido salicílico, entre otras. Unos cuantos años después, el uso medicinal de varias de estas sustancias fue objeto de una nueva regulación. Los dispositivos legales durante la segunda década del siglo XX (1912, 1916, 1920) exigieron cierto control ya no únicamente en el comercio y la producción de sustancias, sino también en el consumo —medicinal o no— de las mismas.

En 1912 se llevó a cabo la Convención de La Haya, la cual obtuvo resultados importantes en cuanto al control internacional de “drogas” —término empleado en este tratado—, particularmente del opio: se prohibieron sus usos no medicinales y se exigió a los países firmantes regular la importación, exportación y venta interna del opio como medicamento (México, 1927: art. 1-14). Cabe destacar que en dicha Convención el Gobierno de los Estados Unidos trató de que —además del opio— se prohibiera la marihuana, pero la mayoría de los países que asistieron se opuso a esta medida ya que en sus territorios no se consideraba a esa planta una “droga amenazante” (Musto, 1993: 79). Tras la firma de este acuerdo internacional de 1912, México, gobernado en ese momento por Francisco Madero, comenzó formalmente ante el mundo su compromiso por controlar ciertas sustancias, empezando por los opiáceos. Cabe señalar que la Convención de La Haya, no obstante haber sido suscrita por el Gobierno mexicano en 1912, fue ratificada por el Senado hasta 1924 y publicada en el DOF en 1927 (México, 1927). Este aplazamiento en la formalización del acuerdo se debió a la inestabilidad política que vivió México durante el período armado de la revolución, sin embargo, durante estos años

los compromisos adquiridos por el Gobierno mexicano tras la firma de este tratado no quedaron por completo en el aire. En ese período de tiempo se promulgaron diversos dispositivos legales (1916, 1920, 1923, 1925, 1926) que, junto con los códigos penales federales de 1929 y 1931, sentaron las bases de la posición prohibicionista que justificó la criminalización de la producción, venta y consumo de varias sustancias que unos cuantos años antes eran consideradas medicamentos por el Estado mexicano.

El primero de los dispositivos legales promulgados tras la Convención de 1912 fue firmado por el Presidente Venustiano Carranza ante la presión del Gobierno estadounidense para que México formalizara los compromisos adquiridos en La Haya (ASRE, 1916). Este decreto entró en vigor el 1 de enero de 1916 y con él se prohibió la importación y el tráfico de opio destinado a fines no medicinales. A pesar de esta prohibición, los permisos para importar opio al territorio mexicano y para comercializarlo eran concedidos sin ninguna dificultad. La revisión del Archivo Histórico de Salubridad muestra que estos permisos solían darse para la importación y venta de opio en bruto, morfina, heroína y cocaína, permisos y sustancias destinadas, en el papel, a fines medicinales (Schievenini, 2012: 52).

En los años posteriores al decreto de 1916, el criterio gubernamental en torno a la regulación de sustancias mantuvo una línea prohibitiva que entrelazó el espíritu de las convenciones internacionales con las particularidades de la realidad mexicana de esa época. Como se verá en el siguiente punto, en el período de tiempo comprendido entre 1917 y 1920 se dio un giro significativo al criterio empleado por las autoridades desde el Código Penal de 1871, es decir, las preocupaciones sanitarias ya

no estuvieron orientadas a velar por la calidad de las sustancias y la regulación de las mismas, sino que la estrategia se orientó a erradicar de raíz la producción, el comercio y el consumo mediante la sanción administrativa y penal.

El nuevo orden constitucional

En 1916 y 1917, en plena revuelta revolucionaria, se reunió el Congreso Constituyente con el fin de poner las bases necesarias para construir un nuevo Estado mexicano. En dicho evento se habló, entre muchos otros temas, “sobre la necesidad de legislar sustancias como el opio y sus derivados, la cocaína, el éter y la marihuana”, para, con ello, contrarrestar “el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas para la salud” (Congreso Constituyente, 1960: 648). Estas sustancias habían sido reguladas desde varias décadas atrás, sin embargo, el espíritu de las propuestas buscaba darle una nueva justificación a la necesidad de legislar las drogas, lo cual no resultaba una tarea sencilla en un contexto en el que el consumo no medicinal de estas sustancias era mínimo y no representaba un problema de salud pública (Pérez, 1997: 163-168). En este sentido la construcción de un discurso jurídico que apelara a la moral, a la modernidad, a la salud pública y a la defensa social ayudó a justificar el marco legal que se gestaba alrededor de las drogas (Schievenini, 2012: 42, 154, 78-81, 203-211).

En función de lo dispuesto por el Congreso Constituyente, el Presidente Adolfo de la Huerta retomó las preocupaciones que quedaron plasmadas en la Constitución Política de 1917 al emitir, en 1920, el decreto titulado “Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar

vicios que degeneren la raza y sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo fin” (México, 1920). Además de hablar de “vicios” y de denominar “sustancias que degeneren la raza” a ciertos medicamentos contemplados por el Código de Salubridad vigente en ese momento, llaman la atención algunas disposiciones contenidas dentro de este decreto. En primer lugar, se destaca que el opio, la morfina, la codeína y la heroína podrían ser importadas como medicamentos siempre y cuando se obtuviera el correspondiente “permiso del Departamento de Salubridad, quien lo otorgará a establecimientos comerciantes de drogas que tengan un responsable farmacéutico legalmente titulado” (México, 1920). El opio incluso se podría cultivar en el territorio mexicano, no obstante la preocupación que este producto había despertado a escala mundial durante las primeras dos décadas del siglo XX. Por su parte, la repentina prohibición de la marihuana castigaba incluso sus usos medicinales permitidos por el Código de Salubridad de 1902 vigente en ese momento. Si bien la planta de la marihuana era fumada con fines no medicinales por un sector marginal de la población mexicana sin representar un problema de salud pública (Pérez, 1997: 163), la justificación y el argumento legal con que las autoridades mexicanas decidieron prohibir repentinamente cualquier actividad relacionada con esta planta han sido poco estudiados por la historiografía mexicana.

En relación con el decreto de 1920 también se destaca el hecho de que las antes llamadas por las leyes mexicanas “sustancias nocivas para la salud” o “drogas enervantes” se convirtieron en “sustancias que degeneran la raza”. Habría que puntualizar que en México el tema de la “degeneración racial” fue central en el debate científico de las últimas décadas del

siglo XIX y primeras del XX (Cházaro, 2005: 66-69; Urias, 2005: 348-350; Piccato, 2001: 63). Durante este período de tiempo, algunos médicos higienistas hicieron una sólida mancuerna con criminólogos y políticos positivistas, diagnosticando a un número significativo de la población mexicana “como antihigiénica, degenerativa y de vida breve” (Cházaro, 2005: 76). Los individuos pertenecientes a estos sectores fueron catalogados como anormales o como delincuentes potenciales, en parte por su “raza”, en parte por sus vicios y enfermedades, y en gran medida por su condición social. En tal contexto, la manera idónea con la que el Gobierno mexicano podría desarrollar una población mexicana fortificada en función de los estándares “científicos” de normalidad y patología sería a través de una reglamentación que articulara sanciones morales implícitas junto con sanciones administrativas o penales tipificadas en la ley. Estas ideas –junto con las preocupaciones y la presión internacional en materia de drogas gestada en la Convención de 1912– se infiltraron tanto en el Congreso Constituyente como en el régimen gubernamental posrevolucionario, plasmándose en leyes cada vez más estrictas con respecto a ciertas sustancias. En un discurso pronunciado en el Congreso Constituyente –por exponer uno de los varios ejemplos que se desprenden de dicho documento–, el diputado y presidente del Consejo Superior de Salubridad, José María Rodríguez, comentó:

Como la degeneración de la raza mexicana es un hecho demostrado también por los datos estadísticos, extraídos principalmente de los datos de la ciudad de México, y como en iguales condiciones, y con poca diferencia, se presenta también en todas las principales poblaciones de la república, es indispensable que las disposiciones dic-

tadas para corregir esta enfermedad de la raza proveniente principalmente por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana, etcétera, sean dictadas con tal energía, que contrarresten de una manera efectiva, eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas a la salud, que en la actualidad han ocasionado desastres de tal naturaleza, que han multiplicado la mortalidad al grado que ésta sea también de las mayores del mundo (Congreso Constituyente, 1960: 646-647).

La opinión del diputado Rodríguez, al igual que varias opiniones vertidas dentro de ese Congreso, equiparaban el consumo de “sustancias que degeneraban la raza” con las epidemias que habían azotado al país en décadas anteriores, como la peste bubónica en Michoacán y Sinaloa, la fiebre amarilla en Nuevo León y Tamaulipas y la meningitis, el cólera y el tifo en otros Estados de la República. En este contexto y con relación a las sustancias que “degeneraban la raza”, Rodríguez afirmaba que la intervención debía darse a través de una “dictadura sanitaria” que impusiera “las disposiciones, ya de carácter violento o paulatino, necesarias para ir corrigiendo tan enormes males” (Congreso Constituyente, 1960: 647). En las discusiones del Constituyente se puede observar que la intención legislativa ya no era proteger la salud de los individuos evitando la adulteración de sustancias, como lo fue en las disposiciones penales y sanitarias en las últimas décadas del siglo XIX, sino que la intención era combatir costumbres y hábitos que, en apariencia, pudieran degenerar los elementos que conformaban el cuerpo social. En estas discusiones se decía que “en todos los pueblos cultos de la tierra, desde la infancia hasta la vejez, el Estado se preocupa por la conservación de todas aquellas cualidades que

ennoblecen y fortifican al individuo y por la extirpación de todos aquellos vicios que lo degradan y lo nulifican y lo hacen desgraciado” (Congreso Constituyente, 1960: 936).

De la prohibición a la criminalización: la década de los años veinte

La urgencia por reglamentar cualquier actividad o fenómeno social relevante fue una característica de los gobiernos mexicanos en la década de los años veinte. Ante la necesidad de reconstruir un país susceptible a una amplia gama de eventualidades tras la revolución, el tema de la salubridad y el control de sustancias fue, sin duda, parte de la agenda gubernamental. La primera de las leyes posrevolucionarias que buscaba reglamentar el fenómeno de las drogas fue el referido decreto de 1920, para que, tres años después, aparecieran dos dispositivos legales complementarios promulgados por el Presidente Álvaro Obregón. En el primero de ellos se especificaba que a todo aquel que denunciara la venta o el consumo de las sustancias prohibidas por el reglamento de 1920 (en este decreto de 1923 se les llama “drogas heroicas”), se le otorgaría el 50% de las multas y de lo obtenido por el remate de las sustancias confiscadas (México, 1923a). Tales recompensas ayudarían a que la vigilancia ya no fuera competencia exclusiva de las autoridades y a que el control de las drogas prohibidas, con su respectiva sanción moral, se extendiera legítimamente en gran parte del tejido social.

El segundo decreto firmado en 1923 prohibió a los particulares la importación de varias sustancias reguladas (México, 1923b). El Estado mexicano sería el único que podría intro-

ducirlas legalmente al país. Dos años después, ya con Plutarco Elías Calles en la Presidencia, se promulgó un decreto complementario en el que se especificaba con mayor detalle la reglamentación de las disposiciones promulgadas anteriormente (México, 1925). La contravención de cualquiera de estos decretos con el fin de traficar drogas reguladas se tipificaba penalmente como “contrabando”. Esta contravención legal –a diferencia del consumo ilegal de sustancias– era un supuesto delictivo que, en el debate jurídico de la época, ya se encontraba enraizado en el terreno del crimen y la delincuencia (Aguilar, 1930; Rosales, 1939). Según cifras del Departamento de Salubridad en México y del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Astorga, 2004: 192), los consumidores de drogas en aquellas décadas eran muy pocos dentro del territorio mexicano, y los “contrabandistas” que producían y/o comerciaban sustancias ilegales vendiéndolas en México o exportándolas a los Estados Unidos eran numerosos, particularmente en Sinaloa, Chihuahua, Durango y Baja California, Estados mexicanos que el día de hoy siguen siendo, junto con Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, los principales involucrados en la actual problemática del narcotráfico (Astorga, 2005: 161-182).

Así, mientras en México varios decretos presidenciales en materia de drogas estaban ya en vigor, en 1925 se llevó a cabo en Ginebra una nueva Convención Internacional destinada al control de sustancias. Este acuerdo complementó al de La Haya de 1912 y amplió su alcance obligando a los países participantes a implementar controles más eficaces en la producción y en la vigilancia del comercio nacional e internacional, tratando de evitar “los subterfugios de los traficantes para substraerse a las restricciones [...] inventando nuevas

combinaciones químicas en las que puede encontrarse morfina, heroína, cocaína y otras drogas nocivas” (ASRE, 1931). Cabe destacar que en la letra de este tratado internacional de 1925 solamente aparece en una sola ocasión la palabra “droga”; los términos empleados en este texto son “sustancias” o “estupefacientes”, incluso “sustancias medicamentosas”.

Al promulgarse la Convención de 1925, México parecía estar más que alineado con las políticas internacionales en materia de control de drogas y, en tal contexto, se promulgó un nuevo Código Sanitario (México, 1926), el cual sustituyó al de 1902, aquel en el que aún se reconocían los usos medicinales de varias sustancias que en este punto eran ya ilegales. En este nuevo Código Sanitario apareció una lista de sustancias que serían consideradas “drogas enervantes”. Esta lista se ajustaba a la perfección con el espíritu del Congreso Constituyente, con los decretos presidenciales de la década de los años veinte y con lo solicitado por las convenciones internacionales de 1912 y 1925. El Código Sanitario de 1926 especificaba que las “drogas enervantes” eran el opio, la morfina, la cocaína, la heroína y la marihuana (art. 198) y que las infracciones relacionadas con estas drogas se castigarían con multa económica. Es indispensable señalar que, con base en el art. 21 constitucional vigente desde 1917, el infractor podía cambiar la multa por un arresto de hasta 15 días. En el caso de los traficantes a los que no se les podía comprobar su intención de “contrabando”, la sanción económica era saldada de inmediato; pero en el caso de los consumidores, que eran la gran mayoría de los casos remitidos por estas infracciones, la multa era permutada por el arresto de 15 días debido a la incapacidad económica de estos individuos para pagar la sanción (Aguilar, 1930: 15). Contrario a lo

que publicaban las notas de prensa en la década de los años veinte, las cuales se distinguían por un tono alarmante y sensacionalista en contra de los consumidores que eran recluidos en la cárcel por “vagos”, por “viciosos”, por “degenerados” (Schievenini, 2012: 79), el encierro por este tipo de faltas no implicaba la existencia de un crimen y no infringía una ley que ameritara sanción penal. Esto se debía a que los “delitos contra la salud” en materia de “drogas enervantes” aún no se tipificaban en el Código Penal vigente (1871), el cual se enfocaba en la no adulteración de sustancias, ya fueran alimentos, bebidas o medicamentos, y no hablaba en ningún caso de “drogas enervantes” ni de sancionar el consumo de estas sustancias.

Pero la criminalización no tardó en llegar, pues en 1929 se promulgó un nuevo Código Penal Federal (México, 1929) que derogaba el de 1871 y que amplió el espectro de actos que podían ser considerados “delitos contra la salud”. Además de la adulteración y comercio sin regulación se enumeran la importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, compra, venta, enajenación, uso y “ministración” (art. 507). Nótese que en esta lista no se contempló la “posesión”, lo cual provocó confusión en la interpretación judicial de esta ley: si a un individuo se le sorprendía en simple posesión de alguna “droga enervante” o “planta prohibida” –como les llamaba este Código Penal de 1929–, sin poder comprobar su intención de venta, se castigaba con multa o encierro de 15 días al incurrir tan solo en una falta en contra del Código Sanitario. Este vacío se subsanaría dos años después, con el Código Penal de 1931 (México, 1931), el cual incluyó la “posesión” como una variable de los delitos contra la salud. Un punto notable del Código de 1931 fue considerar al individuo que

“poseía” drogas enervantes con el fin de consumirlas como un “toxicómano” que requería atención médica y no como un delincuente que debía ser castigado (art. 194). El Código anterior, el de 1929, si bien buscaba sancionar penalmente diversos actos relacionados con sustancias prohibidas, no dejaba en claro la situación jurídica del consumidor; esto se puede observar tanto en la letra de la ley como en resoluciones judiciales de la época (SCJN, 1929; 1932), en las cuales el consumidor era considerado en ocasiones como un enfermo, en ocasiones como un delincuente, o como ambas simultáneamente.

Mientras la discusión acerca de la naturaleza jurídica del consumidor de drogas era una constante en los años posteriores a la promulgación de los códigos penales de 1929 y 1931, particularmente en tesis universitarias, en artículos publicados por revistas médicas y jurídicas y en las resoluciones de jueces locales y federales (Schievenini, 2012: 179-185), el tráfico ilícito de sustancias gestado unos cuantos años atrás expandía sus dimensiones, y lo hacía ante la tolerancia, la colusión y la inoperancia de las autoridades mexicanas (Astorga, 2005). Cabe señalar que la ambigüedad legal en torno a si el Estado debía “curar” o más bien “castigar” al consumidor de drogas se dilucidaría hasta 1940. En ese año el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó un decreto que consolidaba la aplicación de sanciones penales en contra de cualquier acto relacionado con los “delitos contra la salud” (ASRE, 1940). Si bien este decreto fue influido por el espíritu de las convenciones internacionales de 1912 y 1926 y con las subsiguientes de 1931 y 1936 (ASRE, 1955), el factor determinante fue la presión manifiesta del Gobierno de los Estados Unidos para que las autoridades mexicanas adoptaran esa pos-

tura legal, aun en contra de sus evidencias y de su voluntad (ASRE, 1940). La revisión documental de este hecho histórico muestra que los altos mandos del Gobierno mexicano eran conscientes de que el consumo de sustancias existiría en la legalidad o en la ilegalidad y que, en caso de existir en la ilegalidad, provocaría detrimento de la salud pública, un gran negocio y graves problemas de tráfico ilícito, consecuencias que podían ser evitadas si el Estado mexicano monopolizaba la producción, la distribución y la regulación del consumo de sustancias. Sin embargo, ante una serie de condiciones adversas, el Gobierno de Lázaro Cárdenas tuvo que ceder frente a la presión estadounidense (ASRE, 1940), consolidando una postura jurídica contradictoria que fue arrastrada por la legislación mexicana, década tras década, sin realizar modificaciones sustanciales (Astorga, 2004; 2005), hasta llegar al estatus legal que actualmente prohíbe y criminaliza diversos actos relacionados con “narcóticos”, con sus respectivas consecuencias en materia de salud y seguridad pública.

Conclusiones

Se podría suponer que los tratados internacionales en materia de drogas vigentes al día de hoy –Convención de Estupefacientes de 1961 y Convención de Psicotrópicos de 1971– son el antecedente más remoto a considerar cuando se debaten las consecuencias del actual estatus legal de los “narcóticos” en México, como si dichos tratados hubiesen sido suscritos espontáneamente por el Gobierno mexicano al detectar las dimensiones que, a principios de la segunda mitad del siglo XX, alcanzaba el tráfico ilegal de narcóticos. Sin embargo, el origen de la problemática en Mé-

xico se remonta al momento de las primeras prohibiciones, es decir, al menos medio siglo atrás de la publicación de los tratados internacionales hoy en día vigentes. La prohibición y criminalización de algunas sustancias que la legislación mexicana vigente denomina “narcóticos” respondió en sus orígenes a un proceso que puede ser analizado en función de una lógica interna con tintes científicos heredada desde el siglo XIX. Esta lógica en un inicio velaba por la calidad y la no adulteración de sustancias, para años después enfocarse en la patología o criminalidad del consumidor, sin importar en lo absoluto la calidad y pureza del producto consumido. Este proceso interno tuvo un punto coyuntural en el período revolucionario (1910-1920), particularmente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, donde se sentaron las bases sobre las que se promulgó una serie de leyes destinadas a controlar sustancias durante la década de los años veinte. De manera paralela y complementaria, la presión del Gobierno de los Estados Unidos derivada de las convenciones internacionales de las primeras tres décadas del siglo XX afectó ese proceso nacional y las disposiciones legales promulgadas en el territorio mexicano para prohibir y criminalizar la producción, la venta y el consumo de algunas sustancias. Esta influencia internacional provocó que la simple prohibición de sustancias, con su sanción administrativa, deviniera en criminalización, incluso del consumo, con sus respectivas sanciones penales privativas de la libertad.

Al analizar el contexto jurídico en el que se promulgaron los primeros dispositivos legales en materia de drogas, se puede observar la génesis de la problemática actual derivada del criterio con el que se prohibieron —y se siguen prohibiendo— algunas sustancias en México. Con el estudio de dicho contexto jurídico se

establece un punto de partida para el análisis del proceso a través del cual se consolidaron las actuales políticas públicas en materia de control de “narcóticos”. Los dispositivos legales que en 1912, 1916, 1920, 1923, 1925, 1926, 1929 y más adelante en 1931 y 1940 prohibieron y/o criminalizaron la producción, venta y consumo de sustancias que unos cuantos años antes eran reguladas por el Gobierno mexicano como medicamentos, sentaron las bases sobre las que se legitimarían las políticas penales y sanitarias en torno al control de drogas. El problema derivado de la prohibición/criminalización fue detectado por el Gobierno desde su origen, sin embargo, las autoridades mexicanas prefirieron mantener —en aquel momento, durante las décadas posteriores y lamentablemente hasta el día de hoy— las políticas públicas que indirectamente originaron el tráfico ilegal de sustancias, con sus respectivas consecuencias en materia de salud y seguridad pública.

Bibliografía

- Aguilar, Fernando (1930). *La situación legal de los toxicómanos y traficantes de drogas enervantes (reformas al nuevo Código Penal)*. México: Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ASRE) (1916). “Dirección General de Consulados y Embajada de México en EUA, legajo 501.10/17 y 494.5/18”. México.
- ASRE (1931). “Departamento Diplomático, Expediente III/502-6(2)”. México.
- ASRE (1940). “Departamento de Archivos, Clasificación Oficial II/101(72)/5”. México.
- ASRE (1955). “Departamento de Archivos, Expediente III-502-5-V. México.

- Astorga, Luis (2004). *El siglo de las drogas*. México: Plaza & Janés.
- Astorga, Luis (2005). *Drogas sin fronteras*. México: Grijalbo.
- Cházaro, Laura (2005). “Reproducción y muerte de la población mexicana: cálculos estadísticos y preceptos higiénicos a fines del siglo diecinueve”, en: Elisa Speckman y Claudia Agostini (coordinadoras). *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950)*. México: UNAM.
- Congreso Constituyente (1960). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México: Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.
- Durán, Francisco (2000). *Bitácora médica del Dr. Falcón. La medicina y la farmacia en el siglo XIX*. México: Plaza y Valdés.
- Martín, Carmen y José Valverde (1995). *La farmacia en la América colonial; el arte de preparar medicamentos*. Granada: Universidad de Granada / Hermandad Farmacéutica Granadina.
- México (1871). Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del Fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación. Edición Oficial.
- México (1891). Código de Salubridad de 1891. Imprenta del Gobierno Federal.
- México (1894). Código de Salubridad de 1894. Imprenta del Gobierno Federal.
- México (1903). Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1902. Herrero Hermanos Editores.
- México (1920). “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza”. DOF, 15 de marzo.
- México (1923a). “Acuerdo concediendo un tanto por ciento a los denunciantes del tráfico o comercio ilícitos de drogas heroicas”. DOF, 26 de junio.
- México (1923b). “Decreto prohibiendo la importación de drogas heroicas”. DOF, 28 de julio.
- México (1925). “Decreto fijando las bases bajo las cuales se permitirá la importación de opio y morfina”. DOF, 8 de enero.
- México (1926). Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Oficial, Imprenta de Manuel León Sánchez.
- México (1927). “Decreto por el cual se promulga la Convención Internacional del Opio y el protocolo respectivo celebrados entre varias naciones, en La Haya, Países Bajos, el día 23 de enero de 1912”. DOF, 18 de marzo.
- México (1929). Código Penal para el Distrito y Territorio Federales. Puebla: Escuela Lino-tipográfica Salesiana.
- México (1931). Código Penal para el Distrito y Territorio Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal. Talleres Gráficos de la Nación / Tolsa y Enrico Martínez.
- Musto, David (1993). *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*. Colombia: Ediciones Uniandes.
- Noriega, Juan (1902). *Curso de historia de drogas*. México: Instituto Médico Nacional / Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.
- Pérez, Ricardo (1997). “El veneno paradisíaco o el olor a tortilla quemada. Fragmentos de historia de las drogas en México 1870-

- 1920". *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*. México: Plaza y Valdés.
- Piccato, Pablo (2001). *City of Suspects, Crime in Mexico City, 1900-1931*. Estados Unidos: Duke University Press.
- Ponce, Eugenia (2004). *Algunas enfermedades, remedios y tratamientos terapéuticos en el México del siglo XIX*. México: Universidad Iberoamericana.
- Rosales, Carlos (1939). *Intervención penal y administrativa del Estado frente a la peligrosidad de los toxicómanos y traficantes de estupefacientes*. México: Tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM.
- Schievenini, Domingo (2012). *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940*. México: Tesis, Maestría en Estudios Históricos, Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ).
- Sociedad Farmacéutica de México (1874); (1884); (1896). *Nueva farmacopea mexicana*. México: Imprenta de Ignacio Escalante, primera edición; Imprenta de Francisco Díaz de León, segunda edición; Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, tercera edición.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (1929); (1932). *Semanario Judicial de la Federación*. México: Tesis aisladas del 25 de noviembre de 1929 y del 25 de enero de 1932.
- Urias, Beatriz (2005). "Locura y criminalidad: degeneracionismo e higiene mental en México posrevolucionario 1920-1940", en: Elisa Speckman y Claudia Agostini (coordinadoras). *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950)*. México: UNAM.