

# temas estratégicos 27 octubre 2015

## ➤ Control internacional de drogas: antecedentes históricos rumbo a UNGASS 2016

### Síntesis ejecutiva

A principios del próximo año se realizará una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a petición expresa de Colombia, Guatemala y México, para analizar los logros y retos del control internacional de drogas. Se ha planeado que esta sesión de cabida a discusiones más amplias con respecto a temáticas relacionadas con este control internacional, lo cual coincide con la apertura del debate sobre drogas que está ocurriendo en diversos países.

Con ánimo de contribuir al enriquecimiento de este debate, el presente reporte ofrece una revisión de los antecedentes históricos del actual régimen de control internacional de drogas. El desarrollo de diversos acontecimientos desde el comercio de opio del siglo XIX, hasta la guerra contra las drogas a finales del siglo XX, demuestran que el control de drogas debe ser analizado desde diferentes ópticas como la salud, la seguridad, la producción de medicamentos y los intereses económicos involucrados, con el fin de tener un panorama ampliado sobre los costos y beneficios de una industria, a veces legal y otras veces ilegal, y el tipo de control que se ha elegido tener sobre ésta. El reporte expone también los cambios que han ocurrido en la fiscalización de drogas, resaltando los principales rasgos de los tratados internacionales creados a través de negociaciones multilaterales. La revisión histórica revela que las características actuales del control internacional de drogas no son inamovibles, sino que son un resultado relativamente reciente de un proceso de negociación ajustable y dinámico.

Presentación comercial de la heroína desarrollada por la empresa Bayer



## INTRODUCCIÓN

El 19 de abril de 2016 se llevará a cabo la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS 2016, por sus siglas en inglés). La propia realización de esta sesión especial el próximo año simboliza, por diversos motivos, un cambio en el esquema tradicional del control internacional de drogas.

Por principio, esta sesión especial o periodo extraordinario de sesiones estaba programada a realizarse hasta 2019, sin embargo, los gobiernos de Colombia, Guatemala y México propusieron adelantar su realización (propuesta que fue secundada por 95 naciones). Además, la sesión implica la discusión de la actual política internacional de control de drogas por un mayor número de partes interesadas. Heather Hasse (2015) explica que el foro habitual en Naciones Unidas para este tipo de discusión es la Comisión de Estupefacientes, la cual está conformada únicamente por 53 países, mientras que a la Sesión Especial de la Asamblea General asisten 193 Estados miembros. La sesión permitirá la participación de la sociedad civil organizada y de diversas agencias internacionales, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Políticos, quienes aportarán elementos distintos a los tradicionales puntos de vista de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). El diagrama 1 muestra las temáticas a debatir en las mesas redondas de la sesión especial. Hasse indica las expectativas que considera realistas para el documento que finalmente emane de esta sesión extraordinaria (p. 60):

- Reconocer el progreso alcanzado y los retos pendientes, especialmente en materia de derechos humanos;
- Valorar las nuevas estrategias que a la fecha están siendo implementadas en diferentes regiones del mundo y;
- Alentar la exploración continua de nuevas estrategias y alternativas sobre el problema de las drogas en línea con los objetivos de salud pública y derechos humanos

Frente a esta próxima apertura de la discusión sobre drogas en Naciones Unidas es relevante recordar que, frente a la historia centenaria del control internacional de drogas, el periodo de excepción es el que se ha vivido en años recientes, en el cual se restringió el debate de cuestiones relacionadas con drogas a un número reducido de temáticas. Una rápida revisión de los últimos dos siglos revela que la fiscalización de drogas ha incluido una amplia variedad de facetas, tales como la negociación multilateral de intereses económicos y comerciales, el desarrollo farmacéutico e industrial, así como la imposición unilateral de restricciones a políticas alternativas más orientadas hacia la salud pública.

Diagrama 1. Mesas redondas de UNGASS 2016



Fuente: Resolución 58/8 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, en preparación de UNGASS 2016.



## 1. EL COMERCIO INTERNACIONAL DEL OPIO

### 1.1 La guerra económica entre los imperios chino y británico

El principal antecedente histórico de la fiscalización internacional de drogas, identificado por diversos historiadores<sup>1</sup> y reconocido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2007), es el comercio internacional de opio en la China Imperial del siglo XIX impulsado principalmente por el Imperio Británico. De entre las muchas significaciones asociadas al comercio de opio, una de las más relevantes para el debate actual es que el tráfico de drogas presenta un sólido correlato con los vaivenes económicos propios del comercio internacional. Es decir, el tráfico de drogas es un intercambio comercial en extremo lucrativo capaz de alterar las balanzas comerciales de las economías involucradas.

A principios del siglo XVIII comerciantes portugueses, holandeses y británicos introdujeron el opio a la China Imperial, junto con la práctica de fumarlo como droga recreativa, para usarlo como producto de intercambio frente artículos de alta demanda europea como la seda y el té. Desde 1729 China intentó prohibir, sin éxito, las importaciones y la venta de opio. En 1781 la Compañía Británica de las Indias Orientales asumió el control monopólico del opio producido en la India. Este control de la producción ejercido por la Compañía, la cual operaba como una paraestatal de la Corona Británica, le permitió a Gran Bretaña contrarrestar su déficit comercial con China y financiar sus guerras en la India y en América. Para hacer más eficiente el contrabando de opio a territorio chino, la Compañía de las Indias subastó en 1784 sus propiedades en Calcuta y emitió licencias para que agentes privados lo transportaran a los almacenes británicos en Cantón. De esta manera la Corona Británica podía negar una participación directa en el tráfico de opio pero mantenía el control de las ganancias. En este sentido, este periodo histórico también puede considerarse como el principal antecedente histórico del narcotráfico.

En 1838 el Emperador Daoguang nombró un Alto Comisionado para combatir frontalmente a los traficantes. Se estima que las tropas chinas confiscaron y tiraron al mar poco más de 20 mil arcones de este producto, acción que desencadenó las llamadas guerras del opio. El Imperio Británico envió como respuesta una fuerza expedicionaria, la cual derrotó a las tropas chinas y obligó al gobierno central a ceder el territorio de Hong Kong, en donde se abrirían cinco puertos al comercio internacional. Las hostilidades entre ambos imperios se prolongaron durante casi dos décadas y culminaron en 1860 con la ocupación de Beijing por parte de las tropas británicas. Por medio del Tratado de Tientsin la Corona Británica obligó al emperador chino a legalizar por completo las importaciones y el comercio de opio.

La legalización del opio logró el objetivo británico de invertir su balanza comercial con China: a la par que aumentaron sus ventas, disminuyeron las reservas chinas de plata y se registró un empobrecimiento general de la nación asiática. Para contrarrestar esta situación, las autoridades centrales chinas en 1880 permitieron en ciertas provincias el cultivo local de opio. En 1890 se

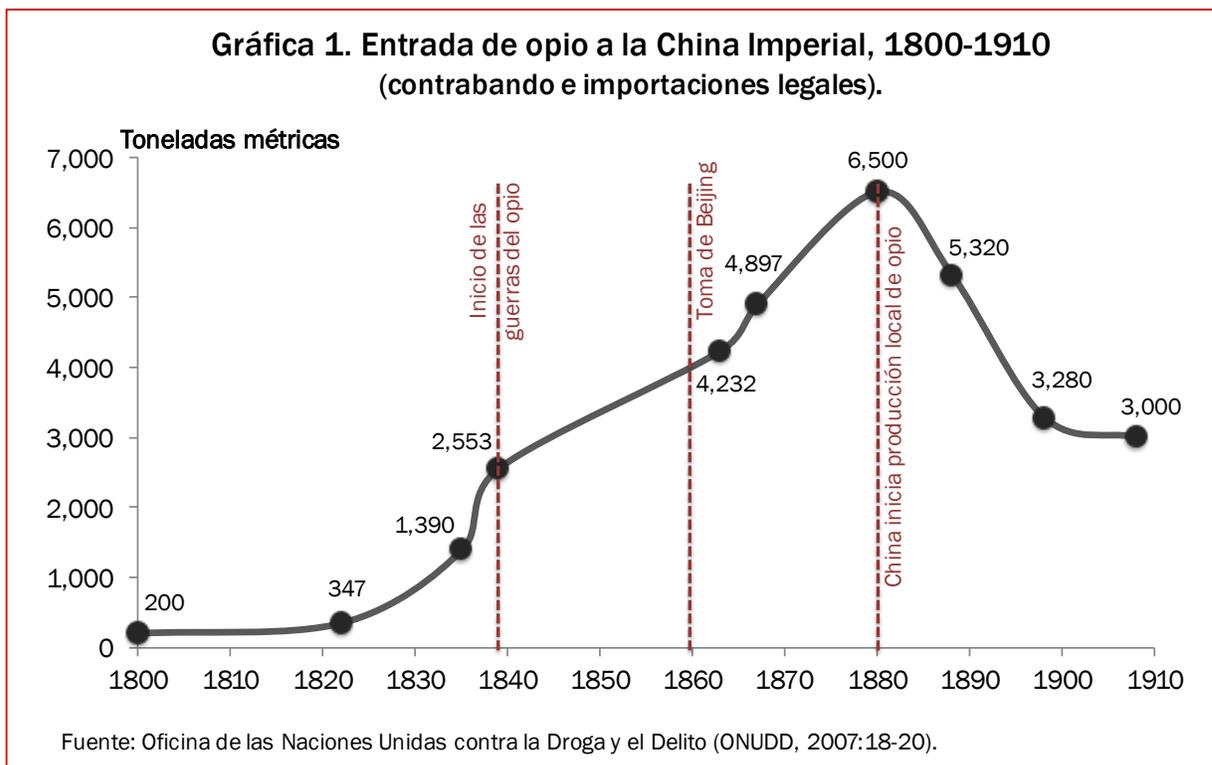
---

<sup>1</sup> Diversos investigadores coinciden en identificar al comercio de opio como el antecedente más importante de los acuerdos internacionales de control y prohibición de drogas (*e.g.*, McAllister, 2000; Transnational Institute, 2006). Algunos incluso lo consideran como un referente obligado para el comercio moderno de sustancias legales potencialmente adictivas, tales como las exportaciones estadounidenses de tabaco a Asia (Chen y Winder, 1990).

legalizó este cultivo en todo el territorio chino. “Esa política logró reducir el déficit comercial de China. A partir de 1880, el aumento de los niveles de producción interna contribuyó a frenar las importaciones de opio, y, por consiguiente, a reducir la salida de plata” (ONUDD, 2007:19).

Durante la década posterior a la legalización, la producción china de opio aumentó drásticamente, desbancando a las importaciones provenientes de la India británica y convirtiendo a la China Imperial en el principal productor del mundo (la gráfica 1 muestra las importaciones de opio a China). La producción china de opio implicó un fuerte revés para la economía del Imperio británico, cuyos ingresos ligados a la producción de esta sustancia disminuyeron de 5 millones de libras en 1894 a cerca de 3 millones en 1905.

Para los primeros años del siglo XX, ya con una política de cultivo nacional, la China Imperial comenzó a vender opio en regiones cercanas de Asia, algunas de las cuales eran colonias o ‘protectorados’ de los imperios europeos. “Al parecer, sólo era cuestión de tiempo que el mayor productor de opio del mundo [China] se convirtiera en el mayor exportador de opio del mundo” (ONUDD, 2007:32). Esta nueva posición le permitió al gobierno chino firmar acuerdos bilaterales con Alemania, Francia y el Reino Unido, restringiendo las actividades relacionadas con el comercio de drogas que estos países llevaban a cabo dentro de su territorio.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Existen varios estudios históricos que tratan a profundidad los intereses económicos y comerciales involucrados en las guerras del opio, por ejemplo, el libro de John Wong (2002) titulado *Deadly Dreams: Opium and the Arrow War (1856-1860) in China*, y el de Julia Lovell (2011) titulado *The Opium War: Drugs, Dreams and the Making of Modern China*.

## 1.2 La naciente industria farmacéutica

Al mismo tiempo que el Imperio Británico sufría pérdidas económicas debidas a la producción china de opio, también perdía la carrera comercial frente a la industria farmacéutica alemana. A principios del siglo XIX el químico alemán Friedrich Sertürner logró aislar la sustancia activa del opio, a la cual denominó “Morfina”. Los laboratorios Merck comercializaron esta sustancia, la cual fue ampliamente usada como analgésico en la guerra civil estadounidense y en la guerra franco-prusiana. Para la segunda mitad de ese mismo siglo, la morfina era considerada como un medicamento de uso común, tanto para el alivio de dolores intensos como para tratar distintas enfermedades respiratorias.

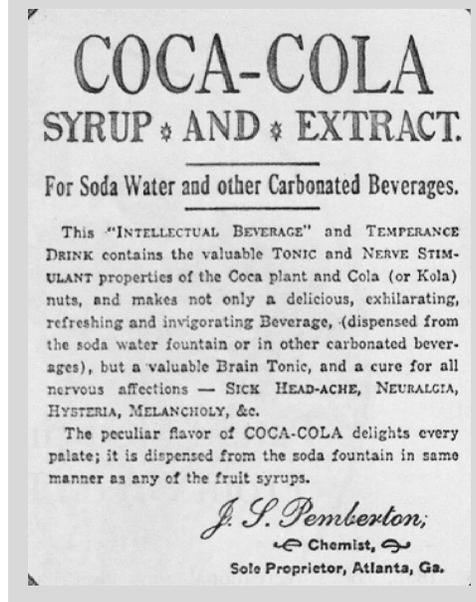
Para finales del siglo XIX se tenía ya bien documentado el potencial adictivo de la morfina, motivo por el cual la industria farmacéutica buscaba un posible sustituto. En 1898 la empresa de tinturas Bayer sacó al mercado su primer producto medicinal: un derivado de la morfina bajo el nombre comercial de “Heroína”. La heroína fue presentada como un jarabe contra la tos 10 veces más efectivo que la codeína (otro opiáceo) y como un analgésico más potente y seguro que la morfina. En una época en que la tuberculosis y la neumonía eran las principales causas de muerte en varios países europeos, la heroína, que permitía a los enfermos dormir sin sobresaltos gracias a sus efectos sedativos y depresivos de la respiración, fue recibida como la nueva medicina milagrosa (Scott, 1998).

Sólo un año después de sacar la heroína al mercado, se estima que Bayer ya producía cerca de una tonelada de esta sustancia y la vendía en 23 distintos países (Aswith, 13/9/1998). En Estados Unidos la heroína tuvo gran aceptación debido a una regulación laxa, donde cada estado establecía sus propias leyes en materia de medicinas, y a una demanda en boga de novedosas medicinas manufacturadas. Se estima que para finales del siglo XIX existían cerca de 250 mil estadounidenses que habían ‘desarrollado el hábito’ de consumir opio, morfina o cocaína (Scott, 1998). El producto emblemático de aquella época es la Coca-Cola, originalmente comercializada como tónico medicinal para dolores de cabeza, histeria y melancolía, cuya receta original incluía extractos de la hoja de coca (de la planta *Erythroxylum coca*) y de nueces de cola (del árbol *Cola acuminata*).

Anuncio del jarabe infantil de heroína desarrollado por Bayer



Anuncio del tónico medicinal Coca-Cola donde se remarca su contenido de coca





## 2. LA ERA DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

A continuación se ofrece una síntesis de los tratados internacionales que han moldeado la política internacional de control de drogas (ONUDD, 2007). El cuadro 1 ofrece, para facilitar la referencia cronológica, una guía rápida de los tratados que se discuten. En esta síntesis histórica se intercala un periodo relevante de la historia mexicana, 1938-1940, durante el cual se reguló y descriminalizó el consumo de drogas.

**Cuadro 1. Cronología abreviada del control o fiscalización internacional de drogas.**



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2007:27-132).

## 2.1 Control de la producción y del comercio

En 1906 Estados Unidos inició negociaciones multilaterales para convocar a una conferencia internacional del opio, orientada primordialmente a prohibir su importación a China y Filipinas. Pocos años antes, en 1898, Estados Unidos había tomado el control de Filipinas, convirtiéndose así en el actor militar de más reciente ingreso en el entramado político de Asia. Según Ethan Nadelmann (1990:507), al oponerse Estados Unidos al comercio de drogas, el cual era impulsado principalmente por los imperios europeos, buscaba atraer el apoyo político de China y otros países de Asia y Medio Oriente. Además, dentro del propio territorio estadounidense el comercio de drogas implicaba una pérdida económica significativa. Por ejemplo, se estima que para 1906 Estados Unidos ya era el mayor mercado de cocaína del mundo y que consumía dos tercios de la producción mundial legal de esta sustancia, la cual era procesada principalmente por la industria farmacéutica europea (ONUDD, 2007:8,136).

La primera conferencia internacional del opio se llevó a cabo en Shanghái en 1909<sup>3</sup>. En ella se acordó conformar una comisión internacional a cargo del obispo de Filipinas, Charles Brent, a la cual se le encomendó analizar el comercio y el consumo internacional del opio. Durante la conferencia Estados Unidos promovió sin éxito un régimen mundial de prohibición del opio y de otras drogas como el alcohol, no obstante la mayoría de las naciones participantes consideraron que era imposible eliminar el consumo de drogas y expresaron su preferencia por regular su mercado mediante impuestos elevados y licencias. Tanto la conferencia como la comisión sentaron las bases para el primer tratado internacional de control de drogas: la Convención Internacional del Opio.

En 1912 se celebró en La Haya la Convención Internacional del Opio<sup>4</sup>. Esta convención representa el primer tratado internacional para ‘fiscalizar’ (*i.e.*, regular y llevar un registro detallado) el comercio del opio, la morfina, la heroína y la cocaína. El tratado no prohibió el comercio de estas sustancias, sino que exigió limitar el número de localidades donde se permitiera exportar e importar estas sustancias, así como expedir licencias, controlar y guardar registros de la producción, transporte y compra-venta de las mismas. Aún así, sólo 8 países ratificaron el tratado y, para evitar que éste se convirtiera en letra muerta, China, Estados Unidos, Honduras, Noruega y los Países Bajos anunciaron que aplicarían lo convenido entre ellos.

Con el paso del tiempo se negociaron otros tratados que fortalecieron los controles de fiscalización y crearon organismos especializados encargados de esta tarea. En estas negociaciones también se acordaba la inclusión o exención de sustancias a la lista de productos controlados. Por ejemplo, desde la misma Convención de 1912 los representantes de Alemania realizaron gestiones para evitar la fiscalización de la codeína (un opiáceo cuyo uso se mantuvo en la industria farmacéutica). En contraste, en la Convención de 1925 la delegación egipcia con apoyo estadounidense añadió a la lista de sustancias fiscalizables el llamado cáñamo de la India, es decir la cannabis.

---

<sup>3</sup> Países participantes en la primera conferencia internacional del opio: Alemania, Austria-Hungría, China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Países Bajos, Persia, Portugal, Rusia y Siam.

<sup>4</sup> Países participantes en la Convención Internacional del Opio: Alemania, China, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Persia, Portugal, Reino Unido y sus colonias (incluida la India), Rusia y Siam.

La historia del comercio de la cannabis presenta similitudes y diferencias con el comercio del opio. La principal similitud se encuentra en que el Imperio Británico también logró el control monopólico de la cannabis producida en la India, convirtiéndose durante algunas décadas en el mayor productor de opio y cannabis. La principal diferencia estriba en que el propio Imperio Británico promovió la siembra de cannabis en sus colonias (incluidos sus territorios de América del Norte) y que la producción se destinó principalmente a usos internos con fines industriales y médicos. En menor medida, otros imperios europeos también producían y comerciaban con cannabis, de tal manera que, los intereses políticos y económicos involucrados en su producción, comercio y posterior fiscalización, fueron significativamente distintos a los del opio<sup>5</sup>. De hecho, es relevante remarcar que la producción de cannabis durante el siglo XIX y principios del XX tenía como propósito principal su aprovechamiento industrial.

Un ejemplo relevante del uso industrial de la cannabis hasta ya bastante avanzada la primera mitad del siglo XX lo constituye la edición de febrero de 1938 de la revista *Popular Mechanics*, la cual incluyó un artículo que denominaba a la cannabis como “El nuevo cultivo de los mil millones de dólares” (*New Billion-Dollar Crop*). El artículo de *Popular Mechanics* afirmaba que el *hemp* o cáñamo, variedad industrial de la cannabis, era la fibra ‘estándar’ del mundo debido a su resistencia y durabilidad; que sus fibras se usaban para producir más de 5 mil productos textiles y que el material remanente después de separar sus fibras, tipo linaza, contiene más de 77% de celulosa, por lo que servía para producir más de 25 mil productos, desde dinamita hasta papel celofán. También señalaba la facilidad de cultivo del *hemp*, que podía ser utilizado en la rotación de cultivos y que, además, podía usarse para recuperar suelos erosionados. El motivo principal del artículo era congratular la invención de máquinas desmotadoras de *hemp* –para separar las fibras de las semillas y la linaza–, las cuales permitirían aumentar de manera significativa la producción de sus derivados, por lo que se pronosticaba un boom económico gracias a esta naciente industria. Otros medios de la época también predecían este boom agroindustrial, como la revista *Mechanical Engineering*, en su edición de febrero de 1938, que denominaba al *hemp* como “la cosecha más rentable y deseable que puede cultivarse” (Lower, 1938). Sin embargo, este boom económico jamás ocurrió, debido primero a una carga impositiva demasiado onerosa y, después a la prohibición absoluta del cultivo de todas las variedades de cannabis.

Fragmento del artículo de *Popular Mechanics* de 1938 sobre las ventajas del *hemp*.



<sup>5</sup> Una detallada investigación histórica sobre el comercio de la cannabis puede leerse en el libro de James Mills (2003), titulado *Cannabis Britannica: Empire, Trade and Prohibition 1800-1928*.

Mientras tanto, en el ámbito internacional, la Sociedad de Naciones convocó en 1936 a una conferencia para discutir iniciativas de la Comisión Internacional de Policía –antecedente de la INTERPOL–. La Convención de 1936 fue el primer tratado orientado a criminalizar tanto el narcotráfico como el consumo de drogas, toda vez que obligaba a los estados firmantes a tipificar como delitos penales, y por ende aplicar penas severas de privación de la libertad, diversas actividades relacionadas con la fabricación, transformación, preparación, venta, distribución, compra y posesión de drogas. No obstante, sólo 13 países<sup>6</sup> la firmaron y ratificaron. En general, hasta terminar la Segunda Guerra Mundial la fiscalización internacional de algunos tipos de drogas fue un asunto de interés limitado para un número reducido de países y, como se puede apreciar en el caso estadounidense, incluso se mantenían posturas incongruentes en los ámbitos nacionales e internacionales. Aún así, esta Convención simboliza un cambio significativo en el régimen internacional de control de drogas. “A pesar de sus mínimos efectos, la Convención de 1936 sobre el Tráfico representó un punto de quiebre: todos los tratados anteriores versaron principalmente sobre la regulación de las actividades ‘legítimas’ relacionadas con las drogas, mientras que la Convención de 1936 convirtió estas actividades en crímenes internacionales sujetos a sanciones penales.” (Sinha, 2001:15).

## 2.2 Despenalización del consumo de drogas en México

México adoptó un marco prohibicionista y de criminalización de los consumidores mucho antes que otros países. Sólo un año después de la Convención de 1925, se regularon en México los usos médicos de diversas drogas y se declaró ilegal su producción e importación sin los permisos correspondientes. En 1931 el gobierno de Pascual Ortiz Rubio modificó el Código Penal Federal para tipificar como un delito penal, es decir criminalizar, la posesión, venta y consumo de estupefacientes. Ese mismo año entró en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía, con el cual se completaba un marco regulatorio que castigaba penalmente a los consumidores de drogas o *toxicómanos*. Según Froylán Enciso (2010), este reglamento fue producto de negociaciones bilaterales con Estados Unidos pero también respondió a la necesidad nacional de controlar el alcoholismo en el campo mexicano. Esto porque, desde la época de la Revolución Mexicana, se impulsaban acciones orientadas a romper con prácticas de subyugación de los trabajadores mediante el uso de drogas, tales como el pago a los peones con alcohol practicado en algunas haciendas.

No obstante, dentro de la historia del prohibicionismo mexicano se tiene registro de un importante periodo de excepción. Después de la Convención de 1936, donde se criminalizó por primera vez el consumo de drogas a nivel internacional, México intentó operar un cambio radical en su política interna de atención al problema de drogas. En los últimos años de la administración de Lázaro Cárdenas, el psiquiatra Leopoldo Salazar Viniegra fue nombrado director del Departamento de Salubridad Pública, oficina que en esos años encabezaba la lucha contra el narcotráfico. Salazar era un renombrado médico de la época y había dirigido estudios sobre los efectos de distintas drogas, especialmente de la cannabis (*e.g.*, Salazar, 1938). Durante 1938 y 1939 Salazar trabajó en varias reformas legales destinadas a regularizar, bajo la rectoría del Estado, la producción, la venta y el consumo de drogas.

---

<sup>6</sup> Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Egipto, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Rumania y Turquía.

La línea de trabajo impulsada por Salazar culminó con un nuevo Reglamento de Toxicomanía en 1940, donde se establecía que las adicciones deberían ser entendidas como una enfermedad a ser tratada y curada, y no tanto como un acto criminal que debía ser castigado penalmente. Sobre el tráfico de drogas, la nueva regulación señalaba que: “el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento [prohibicionista] de 1931 ha sido el encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos los narcotraficantes” (*Consideraciones, Reglamento de Toxicomanía de 1940*, citado por Enciso, 2010:71). La entrada en vigor del nuevo reglamento implicó la regulación de cultivos de opio y cannabis, así como la apertura de dispensarios clínicos donde se distribuían dosis diarias controladas a las personas que las requisaran bajo receta médica.

El gobierno mexicano incluso defendió y promovió su cambio político ante la Liga de las Naciones. En la 24 Reunión del Comité Asesor sobre el Tráfico del Opio y Otras Sustancias Peligrosas, celebrada en Ginebra en 1939, el representante de México leyó un texto preparado por Salazar Viniegra. En el comunicado se afirmó que las nuevas regulaciones mexicanas no significaban un relajamiento de la lucha internacional contra el narcotráfico, al contrario, se buscaba disminuir el control de los traficantes sobre los adictos, con la subsecuente reducción de sus ingresos. También se afirmó que el tráfico entre México y Estados Unidos continuaría siendo combatido con toda la energía y eficacia de la fuerza policiaca. Sin embargo, el anuncio de estas medidas fue duramente rechazado por la delegación estadounidense encabezada por Harry Anslinger, director del Buró Federal de Narcóticos de ese país (Astorga, 2015:297-298).

De hecho, el gobierno estadounidense aplicó una fuerte presión sobre el gobierno mexicano para echar abajo este viraje regulatorio. La presión estadounidense incluyó una campaña de refutaciones internacionales promovida y coordinada por Anslinger<sup>7</sup>. Al entrar en vigor el reglamento de 1940, el gobierno estadounidense suspendió el comercio medicinal con México, lo que representó un embargo efectivo de opio y de los medicamentos que de éste derivan (principalmente analgésicos). El embargo propició una escasez inmediata de varios medicamentos, por lo que el gobierno mexicano se vio obligado a entablar conversaciones diplomáticas. Astorga narra algunas de las comunicaciones entre funcionarios de ambos países, en las cuales el gobierno mexicano ofreció garantías de colaboración en la lucha contra el narcotráfico, intentando convencer al gobierno estadounidense de levantar el embargo:

Los traficantes no dejarían de ser perseguidos, pues para los códigos penal y sanitario eran delincuentes ‘altamente nocivos para la sociedad y la salud pública.’ Con base en la Convención Internacional del Opio y los acuerdos de cooperación con países vecinos, la persecución del tráfico internacional se intensificaría. Los dispensarios no tenían como fin satisfacer las necesidades de drogas de los toxicómanos, ‘sino imponerles un riguroso tratamiento médico, psicológico y sociológico,’ de tal manera que pudieran regenerarse e incorporarse a la sociedad [...] El DS [Departamento de Salud] establecería las normas para el tratamiento de toxicómanos que fuera solicitado por médicos particulares. Los boticarios y farmacéuticos no podrían vender drogas enervantes en dosis mayores a las terapéuticas sin utilizar recetarios especiales autorizados por el DS. Los médicos particulares que solicitaran

---

<sup>7</sup> Los historiadores Luis Astorga (2015) y Froylán Enciso (2010) estudiaron los Archivos Nacionales de Estados Unidos y documentaron a detalle la presión ejercida desde 1938 por el gobierno estadounidense.

autorización del DS para prescribir las drogas a toxicómanos tendrían que se aplicadas por ellos mismos y con fines terapéuticos (Astorga, 2015:37).

A pesar de estas garantías, el gobierno estadounidense fue enfático en negarse a levantar el embargo hasta la suspensión definitiva del nuevo marco regulatorio. Como consecuencia de la presión estadounidense, el Reglamento de 1940 fue derogado a los pocos meses de haber entrado en vigor y la nueva orientación política para enfrentar el problema de las drogas fue abandonada por completo. Astorga describe brevemente la situación resultante de este embargo:

México necesitaba el visto bueno de ese funcionario [Harry Anslinger] para la importación de drogas clasificadas como narcóticas. Se tenían que cumplir tres requisitos: escasez y demanda de esos fármacos para usos médicos legales, que los fármacos se destinaran exclusivamente para usos médicos y que los narcóticos no se reexportaran desde México. A causa de la guerra, las drogas para uso médico que México importaba de Gran Bretaña, Francia, Suiza y Holanda pasaban de manera obligada por Estados Unidos. México pagaba 5 000 pesos por kilo de morfina importada de Holanda. Productor de la materia prima de los opiáceos y de cannabis, México no estaba autorizado legalmente por la Liga de las Naciones para producir sus propios medicamentos derivados de las plantas que se cultivaban en el país (Astorga, 2015:312).

### 2.3 Consolidación del control internacional

En 1953 algunos países impulsaron el llamado Protocolo del Opio, con el cual se buscaba establecer que únicamente siete países estuvieran autorizados a producir opio para la exportación (Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia). Se pretendía, además, crear un organismo internacional con las facultades exclusivas de establecer los límites territoriales de los cultivos, expedir licencias, comprar y administrar todas las cosechas y, en general, controlar por completo el comercio internacional del opio. No obstante, esta iniciativa no prosperó en un ámbito internacional, principalmente debido a la oposición de otros países productores.

En 1961 se aprobó la Convención Única sobre Estupefacientes, la cual sustituyó los tratados anteriores y sentó las bases para el actual régimen de control internacional. Por ejemplo, bajo este nuevo tratado se creó la actual Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Entre otros motivos, la Convención Única logró la adhesión de múltiples países porque se abandonó la idea de limitar a siete el número de países productores de opio (como lo había intentado el Protocolo de 1953). Acorde con la política internacional de aquellos años, esta negociación tuvo como contrapesos a las dos superpotencias de la época: “La Unión Soviética, en particular, ejerció presión a favor de los derechos de varios países en desarrollo para que se les diese la oportunidad de participar en este lucrativo negocio” (UNODC, 2007:84).

Cabe señalar que la Convención Única no prohibió totalmente la producción de opio, coca y cannabis, sino que obligó a los países firmantes a crear organismos nacionales encargados de fiscalizar esta producción. Además, limitar cultivos y expedir licencias, estos organismos tendrían las facultades exclusivas de importación y exportación, es decir, tendrían el control monopólico nacional del comercio de estos cultivos. “La Convención Única no contiene una prohibición de

carácter general sobre la producción de drogas [...] si bien establece claros requisitos en el sentido de que la producción de cualquier sustancia únicamente puede llevarse a cabo en determinadas condiciones y sólo con fines médicos o científicos” (UNODD, 2007:86). Aún más, esta Convención tampoco exigió a los gobiernos castigar la posesión de drogas como delito grave, sino que les permitió optar por imponer sanciones administrativas, tales como multas o amonestaciones. No obstante, el marco regulatorio mexicano sí prohibía desde muchos años antes el cultivo de estas plantas y la producción de drogas que de ellas se derivan.

A finales de la década de 1960 una coalición multinacional, conformada por países en vías de desarrollo y del bloque soviético, impulsó la fiscalización de las drogas sintéticas. Esto como respuesta a la promoción y comercialización agresiva que realizaban diversas industrias farmacéuticas, con sede en diversos países desarrollados, hacia países de América Latina, África y Asia. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 sometió a fiscalización internacional distintos estimulantes tales como anfetaminas, alucinógenos, ansiolíticos, analgésicos y antidepresivos. Vale la pena señalar que, a la conferencia de 1971, además de los representantes de los Estados miembros, también asistieron representantes de empresas farmacéuticas para entablar las negociaciones de los acuerdos internacionales (UNODD, 2007:93).

La fiscalización de las drogas sintéticas, desde el Convenio de 1971, se basa en arreglos de listas organizadas conforme los dos siguientes criterios: el valor terapéutico potencial de una sustancia y los posibles riesgos derivados de su consumo. Para incluir una sustancia en las listas de fármacos sujetos a control internacional, se consideran los riesgos de que ésta produzca un estado de dependencia, su capacidad de estimular o deprimir el sistema nervioso central, y la posibilidad de que ésta constituya un problema sanitario y social. Dependiendo de los riesgos asociados a una sustancia, se decide su inclusión en una lista específica, en la cual se asigna el grado de fiscalización internacional a la cual estará sujeta. Esto marca una diferencia importante con algunas drogas de origen vegetal, particularmente con la cannabis, toda vez que están sujetas a un grado máximo de prohibición y fiscalización sin ponderar su valor terapéutico potencial (otras drogas de origen vegetal como la codeína y dionina, ambas derivadas del opio, están sujetas a medidas menos estrictas).

## 2.4 Inicio de la guerra contra las drogas

Desde su campaña por la presidencia de Estados Unidos en 1968, Richard Nixon afirmó que el principal problema de ese país era el consumo de drogas. Ya como presidente, Nixon declaró el inicio de la “guerra contra las drogas” (*War on Drugs*) y ordenó en 1969 la Operación Intercepción, la cual consistió en “cerrar” los puentes fronterizos con México y revisar todos los automóviles que pretendieran cruzarlos en busca de cargamentos de cannabis. Guillermo Valdés (2013) explica que esta operación generó caos no sólo en los puentes, sino también en la economía de toda la región fronteriza, lo cual era su objetivo principal pues había sido pensada como medida de presión para que el gobierno mexicano mostrara mayor compromiso en su lucha contra las drogas. Nixon declaró que su iniciativa había sido victoriosa, toda vez que el gobierno mexicano se comprometió a destruir plantíos y aceptó que agentes estadounidenses realizaran nuevas operaciones dentro del territorio nacional.

El resultado directo de la Operación Intercepción, según explica Valdés, fue su conversión en la Operación Cooperación, la cual consistiría principalmente en atacar las drogas en sus ‘lugares de origen’, erradicando los cultivos de amapola y marihuana. Esta operación incluyó el envío de recursos de Estados Unidos a México, tales como armamento, helicópteros, capacitación de agentes, herbicidas y defoliantes. En 1973 Nixon estableció la Administración para el Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés, *Drug Enforcement Administration*), la cual perfeccionaría y coordinaría este tipo de operaciones.

El establecimiento de la DEA marca el inicio de una política estadounidense orientada al combate internacional del narcotráfico, utilizando recursos policíacos, militares y de servicios de inteligencia en distintos países. El cuadro 2 muestra una breve cronología de estas operaciones impulsadas por Estados Unidos. Aunque han ocurrido altibajos en el énfasis estadounidense por impulsar la “guerra contra las drogas”, las líneas generales de esta política internacional se han mantenido más o menos invariantes.

**Cuadro 2. Operaciones e iniciativas de la “guerra contra las drogas”, según año de inicio.**



Aunque la llamada guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos ha sido ampliamente documentada desde los años setenta, aún se debaten públicamente sus logros y sus consecuencias. Tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica se desarrolla actualmente una vigorosa discusión sobre la pertinencia, o no, de continuar con esta política multilateral. Particularmente en México el debate sobre la necesidad de continuar, o suspender, el combate frontal a las drogas es reciente. Entre diversos sectores políticos y de la sociedad mexicana en general, puede considerarse que este debate apenas comienza. Por este motivo, en el presente reporte no se incluye este debate como un antecedente histórico.

En el contexto más amplio de las Naciones Unidas, fue hasta la Convención de 1988 que se criminalizaron internacionalmente las actividades relacionadas con el consumo de drogas. En los tratados anteriores, se exigió que algunas de estas actividades fueran consideradas como delitos punibles, es decir, que quien las realizara fuera acreedor a algún tipo de castigo pero no necesariamente del tipo penal, sino que las sanciones podrían ser administrativas e incluso amonestaciones. En la Convención de 1988 se obligó a los países firmantes a tipificar como delito penal tanto la posesión como la adquisición y el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para consumo personal. Además se exigió que los países en donde se produjeran drogas de origen natural erradicaran los cultivos. En este sentido, la criminalización de la posesión y producción con

finés de auto-consumo, así como la erradicación de cultivos, son acuerdos internacionales relativamente recientes. Por otra parte, es relevante notar que esta Convención no estableció exigencias u obligaciones en materia de reducción de la demanda (medidas para prevenir y disminuir el consumo), únicamente se incluyeron algunas recomendaciones al respecto.

En la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998 (UNGASS 1998, por sus siglas en inglés), se estableció un Plan de Acción que, entre otras medidas, incluía la promoción del desarrollo alternativo a la par de la erradicación de los cultivos ilícitos. Esto es, se acordó internacionalmente impulsar opciones legales de desarrollo social y económico para las comunidades agrícolas en donde se detecten los cultivos de drogas. Además, se emitió una Declaración Política con principios rectores para implementar estrategias de reducción de la demanda de drogas, incluyendo medidas para disminuir las consecuencias negativas del consumo (medidas de reducción de daños). Tanto el enfoque de desarrollo alternativo como la aceptación de medidas de reducción de daños constituyen cambios significativos a la estrategia de prohibición y combate frontal a la producción y al consumo de drogas. No obstante, cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre con las Convenciones, no existen mecanismos internacionales de evaluación para los acuerdos alcanzados en la Sesión Especial, sólo se pide la entrega de autoevaluaciones realizadas por los Estados miembros.

En 2009 se llevó a cabo el 52 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, durante el cual se aprobó una nueva Declaración Política y un nuevo Plan de Acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de drogas. En estos documentos resalta la inclusión de dos temáticas ya tradicionales en otros ámbitos internacionales pero que son novedosos en la discusión política del combate a las drogas: los derechos humanos y la generación de información confiable.

En la Declaración y Plan de Acción de 2009 se incluye el tema de derechos humanos en cuestiones de reducción tanto de la oferta como de la demanda de drogas. En el contexto de la oferta, se enfatiza la importancia de los derechos en la discusión de estrategias sostenibles de control de los cultivos, incluyendo el desarrollo alternativo, la erradicación de cultivos y las medidas de aplicación de la ley. En el contexto de la demanda se señala que las actividades tendientes a reducir el consumo de drogas deben respetar los derechos humanos, la dignidad y las libertades fundamentales inherentes a todas las personas. Aunque este tipo de declaraciones y señalamientos parecieran tener un impacto limitado, si no es que sólo discursivo, en la práctica fungen como elementos de presión para que los informes de los Estados miembros, referentes a sus esfuerzos de combate a las drogas, también rindan cuentas de sus avances y retrocesos en materia de derechos humanos.

En cuanto a la generación de información confiable, la nueva Declaración Política enfatiza la “necesidad de disponer de indicadores e instrumentos para la reunión y el análisis de datos precisos, fiables y comparables sobre todos los aspectos pertinentes del problema mundial de drogas” (párrafo 15). También remarca la necesidad de que los esfuerzos de combate a las drogas estén basados en información científica. El Plan de Acción subraya particularmente la necesidad de mejorar la generación de información relacionada con el consumo de drogas y de las políticas destinadas a reducirlo:

[...] la falta de información disponible, en particular, sobre la naturaleza y el alcance rápidamente cambiantes del consumo de drogas, y la falta de vigilancia y evaluación sistemáticas por los gobiernos del alcance y la calidad de los planes de reducción de la demanda son cuestiones que suscitan gran preocupación. Es necesario fortalecer la cooperación internacional y el apoyo en esa esfera, entre otras cosas, el apoyo para mejorar y coordinar la reunión de información, la vigilancia y la evaluación de los programas de reducción de la demanda a fin de documentar a los servicios y políticas en esa esfera (Plan de Acción de 2009, párrafo 19).

Por último, cabe mencionar que en 2014 se llevó a cabo una revisión intermedia de la Declaración Política, la cual derivó en una Declaración Ministerial Conjunta de los Estados miembros. Esta revisión da cuenta de los logros alcanzados en el combate a las drogas pero también de los retos existentes y de las nuevas prioridades de acción. Entre estos últimos, resaltan algunos puntos relacionados con aspectos polémicos de la historia del control internacional de drogas, recordándonos la importancia de examinar el pasado buscando enriquecer las discusiones actuales. Por ejemplo el párrafo 25 de los retos generales y el párrafo 13 de los retos en cuestiones de demanda:

[Nosotros los Ministros] *Expresamos* la necesidad de que se comprendan mejor los factores sociales y económicos que alimentan el problema mundial de las drogas; (párrafo 26, Dificultades generales).

[Nosotros los Ministros] *Observamos con preocupación* que la disponibilidad de drogas sometidas a fiscalización internacional para fines médicos y científicos, particularmente para el alivio del dolor y cuidados paliativos, sigue siendo escasa o inexistente en muchos países del mundo, y resaltamos la necesidad de que los Estados Miembros, la Comisión de Estupefacientes y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, en cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Mundial de la Salud, según proceda, hagan frente a esa situación promoviendo medidas para garantizar su disponibilidad y accesibilidad para fines médicos y científicos, de conformidad con la legislación nacional, previniendo al mismo tiempo su desviación, uso indebido y tráfico, a fin de cumplir los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas; (párrafo 13, Reducción de la demanda).



## REFLEXIONES FINALES

La apertura del debate que se espera para la próxima UNGASS 2016 es, por supuesto, deseable y positiva. Mientras mayor apertura exista en el análisis de los logros y retos del control de drogas, se tendrá una mayor probabilidad de enriquecer la toma de decisiones. Que se hayan acordado mesas específicas para debatir cómo fortalecer las opciones de desarrollo alternativo y los derechos humanos puede calificarse, desde ahora, como un avance importante.

Aún así, también es probable que el debate no logre abarcar aspectos importantes de la producción, tráfico y regulación de las drogas. La revisión de los antecedentes históricos del actual régimen internacional muestra la variedad y complejidad de las facetas que este tema presenta. Especialmente, en la historia de este régimen internacional llama la atención la frecuente aparición de pugnas entre intereses políticos y económicos alejados de otros aspectos que comúnmente se suponen fundamentales, tales como la salud y la seguridad pública. Por este motivo es relevante reiterar que la propia Declaración Conjunta de 2014 ya advierte que, en el debate internacional sobre el control de drogas, existen temáticas adicionales sobre las cuales debe impulsarse mayor análisis y una discusión mejor informada. Los dos párrafos citados de esta Declaración, al final de la sección anterior, se refieren precisamente a dos temáticas que se revelaron torales durante la revisión de los antecedentes históricos:

- Es necesario fomentar estudios con mayor detalle y profundidad sobre los intereses económicos relacionados con la producción, el tráfico y el propio control internacional de las drogas. En particular, actualmente se tiene con muy poca información sobre la variedad y magnitud de los flujos económicos relacionados con estas actividades.
- Las discusiones usuales sobre el control de drogas generalmente se circunscriben a las sustancias consideradas ilegales, cuya producción está tajantemente prohibida por los tratados internacionales; sin embargo, es importante recordar que existen diferentes grados de control y fiscalización sobre muy diversas sustancias. La noción de 'droga' abarca una gran variedad de sustancias, muchas de ellas con distintos usos medicinales e industriales, de tal manera que es relevante examinar y discutir los diferentes esquemas y grados de control que se aplican sobre todas las sustancias que engloba esta noción.

Por supuesto que éstas y otras temáticas de la Declaración Conjunta de 2014 deben considerarse como propuestas adicionales a las aristas del debate internacional planteadas en UNGASS 1998 y en la Declaración Política de 2009. En este sentido, también es fundamental impulsar estudios con mayor profundidad sobre la situación de los derechos humanos en relación con el combate frontal al narcotráfico, así como sobre las mejores estrategias de desarrollo alternativo y de reducción de la demanda, entre otros temas.

## REFERENCIAS

- Astorga, L. (2015), *Drogas sin fronteras*, Debolsillo, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Aswith, R. (13/9/1998), "How aspirin turned hero", *Sunday Times*.
- Chen, T., y Winder, A. (1990), "The Opium Wars Revisited as US Forces Tobacco Exports in Asia", *American Journal of Public Health*, 80(6):659-662.
- Eames, J. (1974), *The English in China*, Harper and Row Publishing.
- Enciso, F. (2010), "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en Alvarado, A. y Serrano, M. (coord.), *Los grandes problemas de México, tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México.
- Hasse, H. (2015), "La UNGASS 2016 sobre Drogas: ¿Qué implicaciones tiene para la reforma de drogas?", en Barra, A., Joloy, D. y Sánchez, L. (coord.), *Drogas en Movimiento*, Espolea.
- Lovell, J. (2011), *The Opium War: Drugs, Dreams and the Making of Modern China*.
- Lower, G. (1938), "Flax and Hemp: From the Seed to the Loom", *Mechanical Engineering*, edición de febrero de 1938, pp. 282-283. Ponencia presentada originalmente en *Agricultural Processing Meeting of the American Society of Mechanical Engineers*, febrero 26 de 1937, Nueva York.
- McAllister, W. (2000), *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Routledge.
- Mills, J. (2003), *Cannabis Britannica: Empire, Trade and Prohibition 1800-1928*, Oxford University Press.
- Nadelmann, E. (1990), "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, 44(4):479-526.
- ONUDD (2007), *Un siglo de fiscalización internacional de drogas*, Boletín de estupefacientes, volumen LIX, núms. 1 y 2, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- ONUDD (2009), *Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, 52 sesión de la Comisión de Estupefacientes, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- ONUDD (2014), *Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de drogas*, 59 sesión de la Comisión de Estupefacientes, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- Popular Mechanics (1938), "New Billion Dollar Crop", *Popular Mechanics*, edición de febrero de 1938, 69(2):238-241.
- Salazar, L. (1938), "El mito de la marihuana", *Criminalia*, 4:205-237.
- Scott, I. (1998), "Heroin: A Hundred-Year Habit", *History Today*, volumen 46, número 6, versión electrónica: <http://www.historytoday.com/ian-scott/heroin-hundred-year-habit>
- Sinha, J. (2011), *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament of Canada.
- Transnational Institute (2006), "Fiscalización internacional de drogas: ¿cien años de éxito?", *Informe sobre política de drogas*, No. 18.
- Valdés, G. (2013), *Historia del narcotráfico en México*, Grijalbo.
- Wong, J. (2002), *Deadly Dreams: Opium and the Arrow War (1856-1860) in China*,

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Temas estratégicos No. 27**  
Área de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia

**Elaboración:**  
Carlos Alberto Galindo López

**Colaboración:**  
Susana Ramírez Hernández

**Números anteriores de Temas Estratégicos:**  
[www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php)

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

**COMITÉ DIRECTIVO**

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Presidente

**Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Sen. Benjamín Robles Montoya**  
Secretario

**Gerardo Esquivel Hernández**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.