



WOLA

Reformas a las leyes de drogas en América Latina

Documento de trabajo, capítulo México

LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA

Legislación de drogas y situación carcelaria – El caso de México

Ana Paula Hernández

Mayo de 2010

ÍNDICE

1. Contexto del problema de las drogas en México
2. Estructural Institucional del sistema de control de drogas en México
3. Desarrollo histórico de la legislación mexicana en materia de drogas

4. La legislación actual de drogas en México
5. La situación carcelaria en México
6. Población carcelaria por delitos contra la salud en México
7. Mujeres encarceladas por delitos contra la salud: situación emblemática
8. Conclusiones

.....

1. Contexto del problema de las drogas en México

México vive actualmente una de las peores crisis en su historia en términos de violencia y seguridad. Los niveles de violencia en el país son extremadamente altos, con cifras alarmantes e inéditas como las de más de 22.700 personas ejecutadas de diciembre de 2006 a abril de 2010, cifras oficiales del Gobierno mexicano.¹ La Sociedad Internacional de Prensa ha señalado recientemente que México se ha convertido en el país más peligroso en el mundo para ser periodista².

Es claro que los niveles de violencia y la actual crisis de seguridad están directamente relacionados con el fortalecimiento del crimen organizado en el país, caracterizado en particular por el narcotráfico y las divisiones al interior de los principales cárteles de tráfico de drogas y la diversificación de los mismos, lo que ha implicado una lucha sangrienta por el control de plazas clave para las rutas del tráfico. La respuesta del Gobierno del presidente Calderón ha sido una “guerra” en contra del crimen organizado con dos elementos principales: el empleo creciente de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, con un despliegue de más de 45.000 efectivos militares y policíacos a las ciudades más afectadas por la violencia, y reformas legales que permitan, de acuerdo al Gobierno, un combate más efectivo a la delincuencia organizada y en particular, a los

¹ Redacción (2010), *El Economista*, “Ofensiva del Crimen deja 22,700 muertos” consultado en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/04/13/ofensiva-crimen-deja-22700-muerto>.

² EFE (2010), *Milenio*, “México: el país más peligroso para ser periodista”, consultado en <http://www.milenio.com/node/405633>.

implicados en el tráfico, comercio y suministro de drogas.

Por ende, detrás de la crisis de seguridad y violencia en México está claramente el tema de las drogas. México se encuentra en una situación de alta complejidad respecto a este tema simplemente por estar debajo de Estados Unidos, el país de mayor consumo de drogas ilícitas en el mundo, y en la ruta de paso de cocaína proveniente de Colombia. De acuerdo a información del Departamento de Estado de Estados Unidos, el 90 por ciento de la cocaína que se consume en Estados Unidos pasa por México³. La situación se vuelve más compleja por el hecho de que México es a su vez un país productor de droga, produciendo gran parte de la heroína que se distribuye en Estados Unidos. Es también el principal productor y suministrador extranjero de marihuana en el mercado estadounidense, y el segundo productor de marihuana en el mundo de acuerdo al Informe Mundial de Drogas de la ONUDD⁴, y uno de los principales productores y suministradores de metanfetaminas⁵. Finalmente, en México se ha incrementado progresivamente el problema del consumo y adicción entre la población. La Quinta Encuesta Nacional de Adicciones señaló que ha habido un aumento de 50 por ciento de adictos en el país. En particular la encuesta demuestra un aumento en adicciones a drogas de alta peligrosidad, tanto para la salud como para la sociedad, como las metanfetaminas y el cristal: hay seis veces más adictos que hace cinco años.⁶

Sin lugar a duda el costo más visible en México relacionado con las drogas y el narcotráfico son los niveles inaceptables de violencia que se viven en el país. Pero existen otros costos, posiblemente menos “escandalosos” pero igual de altos, como la cantidad y el perfil de gente encarcelada como resultado de la legislación de drogas y las violaciones a los derechos humanos que esta legislación ha permitido. El considerar la lucha antidrogas como un tema de seguridad nacional ha incrementado las penas, modificado los procedimientos para otorgar mayores facultades discrecionales a los policías, ministerios públicos y jueces, y permitido la regresión en el reconocimiento de derechos fundamentales al debido proceso. A la vez, un gran número de gente encarcelada por delitos contra la salud no son por mucho los grandes traficantes y ni siquiera han

³ U.S. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, (2009), “2009 *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington D.C : U.S. Department of State, 98.

⁴ UNODC (2007), *World Drug Report*, New York: United Nations Publications.

⁵ *Ibid.*

⁶ Consejo Nacional contra las Adicciones (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones*, México D.F.: Instituto Nacional de Seguridad Pública.

cometido delitos relacionados con el comercio, producción, suministro o tráfico de narcóticos; muchos de ellos están en la cárcel por posesión simple de cantidades menores de alguna droga, principalmente marihuana seguida por cocaína. Estos temas los analizaremos con detalle en los apartados correspondientes a la relación entre la legislación de drogas y la situación carcelaria en México.

Para llevar acabo esta investigación se hizo un análisis año por año de 1931 a 2009 del Código Penal Federal para ver cómo se ha ido transformando la legislación mexicana en materia de drogas. Se solicitó información sobre detenciones y sentencias de delitos contra la salud a través del sistema de acceso a la información del Gobierno Federal, INFOMEX, y se utilizó información pública disponible en las páginas web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Secretaría de Seguridad Pública. Finalmente, para complementar y enriquecer la información, se realizaron entrevistas a profundidad con expertos en el tema carcelario y el tema de legislación de drogas, así como con un consumidor de marihuana y una mujer encarcelada por el delito de transporte.

2. Estructural institucional del sistema de control de drogas en México

A diferencia de lo que puede existir en otros países, México no cuenta actualmente con una unidad, secretaría o instancia dedicada a conducir la estrategia de combate a las drogas en el país. Podemos decir que esta estrategia se encuentra “distribuida” en dos grandes partes: la de seguridad y defensa, a su vez distribuida en diversas secretarías; y la de salud, ubicada en la Secretaria Federal de Salud. Una complejidad adicional es que México es un sistema federal, por lo que la mayoría de los esquemas que describiremos a continuación se replican en los tres niveles de Gobierno: federal, estatal y municipal. México cuenta con 32 entidades federativas y con más de 2.500 municipios.

En términos de la estrategia de seguridad y defensa, ésta se lleva a cabo por cuatro instancias principales: la Secretaria de Seguridad Pública (SSP), la Secretaria de Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaria de Marina-Armada (SEMAR) y la Procuraduría General de la República (PGR), las cuatro dependientes del Poder Ejecutivo Federal. Esta distribución no ha dejado de ser problemática y criticada. A nivel de estrategia de seguridad, como señala Abelardo Rodríguez, *“sobresale que en los esfuerzos para coordinar las políticas de seguridad y defensa, no exista en la actualidad, en el gobierno mexicano, una unidad administrativa que desarrolle una visión de conjunto de los factores*

*internos y externos, en estrategias, instituciones y leyes de la totalidad de las estructuras del gobierno”.*⁷

La distribución de competencias y tareas entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República (PGR) también tiene sus complejidades, reflejado en parte en las fuerzas policiales del país. Existen dos tipos de policías en México: la policía preventiva, que busca mantener el orden público y prevenir el crimen a través de una presencia pública visible, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública; y la policía ministerial, anteriormente conocida como policía judicial, responsable de investigar en auxilio del Ministerio Público, ambos dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR). Esta división existe en los niveles federal y estatal, mientras que en el nivel municipal solo existe la policía preventiva y no hay policía ministerial. A nivel federal, anteriormente existía una Policía Federal Preventiva (PFP) dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y una Agencia Federal de Investigación (AFI) dependiente de la PGR. Actualmente la PFP se ha transformado en la Policía Federal, y la AFI ha desaparecido, teniendo la PGR ahora una Policía Ministerial Federal.

Para poder comprender la relación entre la legislación de drogas y la situación carcelaria es importante comprender a grandes rasgos como funciona el sistema que implementa y hace cumplir dicha legislación. Cuando se recibe una denuncia o se tiene noticia de un crimen, la policía ministerial y el ministerio público (MP) inician una averiguación previa, lo que significa que investigan, y cuando consideran que han reunido pruebas suficientes obtienen una orden de aprehensión de un juez penal para detener al sospechoso o sospechosos. Dicha orden es ejecutada por la policía ministerial. Sin embargo, cuando existe flagrancia en la comisión del delito, lo que significa que dicho delito se está cometiendo en ese momento preciso, no se requiere ni la supervisión del juez ni la orden de aprehensión, y la detención se puede hacer ya sea por la policía preventiva o por la policía ministerial. Igual puede existir la flagrancia equiparada, que permite detener a un sospechoso sin orden de aprehensión hasta 72 horas (en el DF y Estado de México) después de cometido el delito.

Una vez detenida la persona, la policía tiene la obligación de ponerla a disposición inmediata del MP, quien en casos de flagrancia inicia en ese momento la averiguación previa o investigación. El MP entonces decide si libera a la persona detenida o la

⁷⁷ Rodríguez Suman, Abelardo (2009) México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional en, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en México*, México D:F.; CASEDE, 42

consigna, es decir, la acusa formalmente ante el juez. Esto se tiene que hacer en las siguientes 48 horas en que la persona es puesta a su disposición. En casos de delincuencia organizada, esta temporalidad se duplica, pudiendo ser hasta 96 horas; de igual manera en estos casos, el MP para “librarse” de este plazo puede decidir arraigar, teniendo entonces hasta 80 días para consignar o liberar. En casos de delitos no graves, el MP puede dictar la libertad caucional o bajo fianza, donde el detenido paga la fianza y puede estar en libertad mientras el MP continúa su investigación.

Si la persona es consignada, inicia el periodo de “preinstrucción”, donde el juez tiene 72 horas para determinar entonces la presunta responsabilidad del indiciado. Al finalizar, el juez o lo libera o le dicta el “auto” de formal prisión. Cuando el juez dicta auto de formal prisión la persona se encuentra en calidad de procesado, y dicho proceso lo tendrá que pasar al interior de la prisión, esperando el momento en que llegue la sentencia.

Aquí es donde comenzamos a ver la relación que existe entre la forma en que funciona el sistema y la situación carcelaria en el país. Una primera parte de esta relación tiene que ver con las autoridades y la falta de confianza de la población hacia aquellas involucradas en todo el proceso, particularmente la policía, lo que tiene que ver con los niveles de corrupción de las mismas. En la última encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en 2009 a la población carcelaria del Estado de México y el Distrito Federal, el 5,7 por ciento de los internos dijeron que la policía había participado en el robo cometido. En el caso de comercialización de drogas, dicho porcentaje subió al 12,2 por ciento, siendo que el CIDE señala que es muy probable que estas cifras se encuentren sub-representadas (por temor a represalias contra ellos o sus familias) por lo que la participación de la policía puede ser aun mayor cuando se trata de delitos contra la salud.⁸

La segunda parte de esta relación, y la más pertinente para la investigación que nos ocupa, tiene que ver con la legislación misma. Las leyes establecen catálogos de delitos graves en los que no se puede acceder a la libertad durante el proceso penal. *“Ante la presión de la ciudadanía por resultados, los legisladores han decidido establecer sanciones más severas, entre ellas (como una sanción, más que como un requisito del proceso) la privación de la libertad durante el proceso”*.⁹ El caso del Distrito Federal es

⁸ Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión e el Distrito Federal y El Estado de México*, México D.F.: CIDE.

⁹ Zepeda, Guillermo (2007), *El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México*,

particularmente emblemático, donde las reformas realizadas en 2003 llevaron al agravamiento de casi todos los delitos, teniendo anteriormente 16 tipos penales que se consideraban graves, y teniendo ahora 200.¹⁰

De acuerdo al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales todos los delitos relacionados con las drogas son considerados graves, con excepción del delito de siembra, cultivo o cosecha de enervantes cuando la persona tiene como actividad principal las actividades del campo ya sea por cuenta propia o con financiamiento de terceros, y concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica (artículo 198 del Código Penal Federal). Se considera, por tanto, que estos delitos afectan los valores fundamentales de la sociedad y por ende todos los acusados de dichos delitos tendrán que pasar el proceso al interior de la prisión, es decir, en prisión preventiva. Esto significa que las personas son legalmente inocentes, pero en la práctica padecen la prisión, la cual debería ser sólo para quienes han sido declarados culpables de un delito. De acuerdo a datos de la Secretaría de Seguridad Pública, en 2009, de las 227.021 personas encarceladas en México, 93.128 no tenían sentencia, lo que representa un 41 por ciento de la población total.

La legislación mexicana contempla tres posibles beneficios para quienes han sido sentenciados a prisión: la preliberación, la libertad preparatoria y la reducción de la pena. La libertad preparatoria implica que se concede libertad al haber cumplido las tres quintas partes de la condena, en el caso de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando se cumpla con buena conducta durante la ejecución de la sentencia. Para quienes cometen delitos contra la salud, este beneficio solo existe si concurren las condiciones de “atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica”, según el párrafo b del artículo 85 del Código Penal Federal. Esto significa que dentro de los delitos graves, aquellos contra la salud son de los más graves al no gozar de todos los beneficios de la ley en caso de no cumplir con estas condiciones.

Aquí la excepción es el delito de transporte. Aun sin cumplir las condiciones señaladas por el artículo 85, en el caso de este delito existe la posibilidad de obtener el beneficio de libertad preparatoria. El Art. 85 del Código Penal Federal establece que:

No se concederá la libertad preparatoria a los sentenciados por delitos contra la salud, previsto en el artículo 194, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente

Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F.: UNAM, 7.

¹⁰ Entrevista a profundidad con Elena Azaola, Febrero 2010.

atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica, y *para la modalidad de transportación*, si cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 84 y 90 fracción 1, inciso c (buena conducta y el abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes) para lo que deben ser primo delincuentes, a pesar de no hallarse en los tres supuestos señalados en la excepción general de este inciso.¹¹

Sin lugar a duda el agravamiento de los delitos y el uso creciente de la prisión se han visto como parte fundamental de la respuesta del Gobierno mexicano, y de las diversas autoridades involucradas en el proceso penal, a la demanda de seguridad de la sociedad mexicana. Zepeda lo establece con claridad a continuación:

Las policías se han impuesto y difundido como metas aumentar el número de detenciones (y han establecido estímulos económicos para los aprehensores), en tanto que las procuradurías toman como un criterio de eficiencia de los agentes del ministerio público la cantidad de consignaciones y llegan a imponer a los funcionarios cuotas de consignación. Los jueces son censurados por las procuradurías y por los medios de comunicación cuando se libera de responsabilidad a los inculpados (y a procesados por la opinión pública como “culpables”), e incluso la cultura (o incultura) legal popular registra que al otorgarse fianza para garantizar la comparecencia al proceso y la reparación del daño, “se compró” la libertad, pareciera, que la persona pagó para evitar la responsabilidad pena.¹²

3. Desarrollo histórico de la legislación mexicana en materia de drogas

La estrategia en México respecto a las drogas se vincula con el prohibicionismo que ha marcado la política global de la lucha antidrogas desde inicios del siglo XX, y en particular, la política estadounidense. El paradigma prohibicionista tiene sus inicios en la Conferencia de Shangai en 1909, que es identificada por muchos como el inicio de una serie de convenciones multilaterales para suprimir la producción, tráfico y uso de drogas. Aunque esta conferencia se enfocó en particular con estrategias en contra del opio, pocos años después la agenda internacional se amplió para incluir regulaciones de morfina, cocaína y marihuana. Pronto se vio con claridad que la mejor manera de conseguir que otros gobiernos participaran en acciones en contra de las drogas era persuadiéndolos para que declararan la ilegalidad de la producción y el tráfico de drogas.¹³

El prohibicionismo comienza a discutirse en México desde 1912 cuando se participa por primera vez en una reunión internacional sobre drogas, la Conferencia de la Haya. En 1916 se expide un decreto tácito sobre la ilegalidad de la producción, comercio y consumo

¹¹ Código Penal Federal, 2009.

¹² Zepeda, Guillermo (2007), *Ibid*, 2.

¹³

de drogas en todo el territorio nacional y se crea el Consejo de la Salubridad General, encargado de corregir y prevenir las adicciones. El discurso de Dr. J.M. Rodríguez en 1917, al proponer la creación de dicho Consejo, sienta las bases de lo que será el discurso gubernamental respecto a las drogas hasta el día de hoy:

“la degeneración de la raza mexicana ... hemos demostrado también por los datos estadísticos, sacados principalmente de la ciudad de México...es indispensable que las disposiciones para corregir esta enfermedad de la raza proveniente principalmente del alcoholismo y del envenenamiento por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana, etc. sean dictadas con tal energía que contrarresten de una manera efectiva y eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas para la salud.”¹⁴

Por ende, el discurso de “salvar a la sociedad de las drogas”, que actualmente se expresa con el eslogan “que las drogas no lleguen a tus hijos”, ha estado presente en la sociedad mexicana desde inicios el siglo pasado.

En 1923 se prohíbe la importación de todos los narcóticos, principalmente del opio, cocaína, heroína, morfina y derivados, y se denomina por primer vez la actividad como narcotráfico. En 1925 las autoridades judiciales comienzan a tomar acciones más fuertes en contra de traficantes de opio, heroína y cocaína, al igual de en contra de usuarios de las mismas. Dos años más tarde se firma un decreto prohibiendo la exportación de la heroína y la marihuana. La prohibición de la importación y exportación de drogas da inicio, inevitablemente, a la creación desde ese momento del tráfico ilegal de drogas a lo largo de la frontera de México-Estados Unidos.¹⁵

Desde 1929 el Código Penal Federal de México comienza a reflejar la tendencia de imponer penalidades altas en particular a cultivadores y productores, y en 1931 es cuando se formula un capítulo específico, el Título Séptimo, que regula los delitos en contra de la salud. “Los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía”, como eran referidos en ese momento, pasan a ser de carácter federal. En ese momento las penas eran de seis meses a siete años de prisión para casi todos los delitos relacionados con las drogas, es decir, para quien “comercie, elabore, posea, compre, enajene, ministre gratuitamente y en general, verifique cualquier acto de adquisición, suministro, o tráfico de drogas enervantes” y para quien “siembre, cultive, comercie, posea, compre, enajene, muestre

¹⁴¹³ Toro, Maria Celia (1995), *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder: Lynne Rienner.

¹⁵¹⁴ Pérez Monfort, Ricardo (1997), *Hábitos, Normas y Escándalo. Prensa Criminalidad y Drogas durante el porfiriato tardío*, México D.F.: Plaza y Valdes ,16.

gratuitamente y en general, verifique cualquier actor de adquisición, suministro o tráfico de semillas o plantas que tengan carácter de drogas enervantes".¹⁶ Como se puede ver, el artículo 194 del Código Penal Federal establecía la misma penalidad para el comercio o tráfico de drogas que para la siembra o cultivo de plantas o semillas de las mismas. A su vez, el artículo 197 establecía una pena más alta, de seis a diez años de prisión, para quien *"importe o exporte ilegalmente, drogas enervantes o sustancias de las señaladas en este capítulo"*.¹⁷ En 1931 también entra en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía, clasificando al "toxicómano" como aquella persona que sin fines terapéuticos sea usuario habitual de las drogas.¹⁸

En 1940 se reforma el Código Penal Federal y dentro del Título Séptimo, "Delitos contra la salud", se establece un capítulo nombrado "De la tenencia y tráfico de enervantes". En 1940 también entra en vigor un nuevo reglamento que tiene como objetivo "combatir la toxicomanía y el tráfico de drogas" y "que establece como sistema la persecución y denuncia de los toxicómanos y traficantes de drogas".¹⁹ Algo muy significativo es la manera en que dicho decreto concebía el tema penal en relación al adicto, diciendo que "debe conceptuarse al vicioso más como enfermo a quién hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena."²⁰

En 1947 se crea la Dirección Federal de Seguridad, con atribuciones legales para intervenir en el asunto de drogas. Esto se acompaña con reformas al Código Penal Federal que inician un endurecimiento de penas por delitos contra la salud que continuaría desde ese momento hasta el día de hoy. De manera concreta se amplía el nombre del primer capítulo para titularse "De la producción, tenencia, tráfico y proselitismo en materia de enervantes" y en el artículo 194 se eleva la pena (antes de seis meses a siete años) a uno a diez años para los delitos ya señalados anteriormente respecto a las drogas en cuanto a siembra, cultivo, comercio, posesión, compra, venta, suministro o tráfico. Se agrega un apartado que establece esta misma pena para quien *"realice actos de provocación general, o al que ilícitamente instigue, induzca o auxilie a otra persona*

¹⁶¹⁵ Celia Toro, María (1995), *Ibid*, 9.

¹⁷¹⁶ Código Pena Federal (1931), México.

¹⁸¹⁷ *Ibid*.

¹⁹¹⁸ Astorga, Luis (2005), *El Siglo de las Drogas*, México D.F.: Plaza y Janes, 43.

¹⁹ *Ibid*, 45.

²⁰

para el uso de drogas enervantes o de semillas, o plantas que tenga ese carácter". Por primera vez se establece un agravante, elevando la pena de tres a doce años de prisión si dicha persona es un menor de edad o incapacitado. Se reforma el artículo 197 que eleva igualmente la pena (antes de seis a diez años) a una de seis a doce años por importación o exportación de drogas enervantes o sustancias.

Algo muy importante que sucede con estas reformas de 1947 es que se establece en el artículo 194 que *"no podrá otorgarse la condena condicional, aunque la pena impuesta en la sentencia definitiva no exceda de dos años de prisión, a los que cultiven, elaboren o en cualquier forma trafiquen con drogas, enervantes, o con semillas o plantas que tengan ese carácter."*²¹ Desde este momento se comienza a limitar los beneficios de ley para quienes comenten delitos contra de la salud.

Un año más tarde, en 1948, inicia en México "La Gran Campaña", la primera campaña nacional de erradicación de cultivos ilícitos que a partir de ese momento, determinaría la erradicación como un programa permanente de ciertos departamentos de la policía de México y ante todo, del ejército mexicano.

En 1961 México participa en la reunión para la formulación y adopción de la Convención Única sobre Estupefacientes, la cual entra en vigor en 1964 pero es ratificada por México hasta 1967. La ratificación de esta Convención lleva a reformas significativas al Código Penal Federal en 1968 respecto a los delitos contra la salud en sus artículos 85, 193, 194, 195, 196, 197, 198 y 199. Lo primero que se hace es reformar el artículo 85 para eliminar el beneficio de libertad preparatoria, uno de los beneficios de la ley, para quienes hayan sido condenados por delitos en materia de estupefacientes. Lo segundo es incorporar a los convenios o tratados internacionales en el artículo 193 como referencia para determinar qué se considera como estupefacientes. Y es aquí cuando comienza a diferenciarse con mayor precisión los delitos de drogas y las penas correspondientes.

Se establece en el artículo 194, primeramente, una pena de dos a nueve años por la siembra, cultivo, cosecha o posesión de plantas de "cannabis" resinosas. Se eleva la pena (antes de uno a diez años) a una de tres a doce años para todo los demás delitos ya señalados anteriormente respecto a la drogas, aquí ya nombrados "estupefacientes", en cuanto a siembra, cultivo, comercio, posesión, compra, venta, suministro o tráfico. Por primera vez se incluye también el "transporte" de estupefacientes en esta lista. De igual

²¹²⁰ *Ibid.*

manera se reforma el artículo 197 para elevar las penas por la importación y exportación de estupefacientes o sustancias (antes de seis a doce años) a una de seis a quince años.

Las reformas de 1968 establecen por primera vez en el artículo 195 que *“no es delito la posesión, por parte de un toxicómano, de estupefacientes en cantidad tal que, racionalmente, sea necesaria para su propio consumo”*.²² Se permite por ende el consumo personal de estupefacientes en caso de ser farmacodependiente.

En 1971 se formula a nivel internacional la Convención de Sustancias Psicotrópicas, la cual entra en vigor en agosto de 1976 y es ratificada un año antes, en 1975, por México. Un dato importante aquí es que para este año, 1975, y a pesar del endurecimiento de penas a la siembra y cultivo en particular de cannabis, México se había convertido en el principal proveedor de heroína y marihuana para Estados Unidos, otorgando el 87 por ciento de la heroína y casi el 95 por ciento de la marihuana disponible en el mercado de Estados Unidos.²³

En 1978 se producen nuevas reformas importantes al Código Penal Federal, en particular respecto al consumo y el tratamiento de “adictos”, la nueva terminología que sustituye a “toxicómano”. A partir de este año, el consumo, aun en cantidades para consumo estrictamente personal, queda claramente penalizado, salvo en ciertos casos relacionados con consumo personal de adictos. Entre las reformas más importantes, e interesantes, de ese año se encuentran las siguientes al artículo 194, hablando de lo que sucede con una persona que adquiera o posea para su consumo personal sustancias o vegetales porque tiene *el hábito o la necesidad* de consumir:

- *Si la cantidad no excede de la necesaria para su propio e inmediato consumo, el adicto o habitual sólo será puesto a la disposición de las autoridades sanitarias para que bajo de la responsabilidad de estas sea sometido al tratamiento y las demás medidas que proceden*
- *Si la cantidad excede de la fijada conforme al inciso anterior, pero no de la requerida para satisfacer las necesidades del adicto o habitual durante un término máximo de tres días, la sanción aplicable será la de prisión de dos meses a dos años*
- *Si la cantidad excede de la señalada en el inciso que antecede, se aplicarán las penas que corresponden conforme a este capítulo*
- *Todo procesado o sentenciado que sea adicto o habitual quedará sujeto a*

²²²¹ Código Penal Federal (1947), México.

²³²² Código Penal Federal (1968), México.

*tratamiento.*²⁴

Se continúa con la penalización del consumo para quienes no sean adictos, diciendo que *“se impondrán prisión de 6 meses a 3 años al que no siendo adicto adquiriera o posea alguna de estas sustancias por una sola vez y en cantidad que no exceda de la destinada para su propio e inmediato consumo”*.

Continúa habiendo un enfoque de penalización particular hacia delitos relacionados con cannabis, señalando que la simple posesión de cannabis o marihuana, sin intención de venta, comercio o tráfico, es sancionada con dos a ocho años de prisión. La misma sanción se impone a quienes siembren, cultiven o cosechen plantas de cannabis o marihuana, siempre que en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, y a quienes la transporten por una sola ocasión y siempre que la cantidad no exceda los 100 gramos.²⁵

Las reformas de 1978 continúan con el endurecimiento y elevación de las penas en los demás delitos relacionados con las drogas. Dichos delitos se incluyen ahora en el artículo 197, donde se iguala la pena, antes separada y menor, por siembra, cultivo y cosecha de otros enervantes, a la de manufacturación, fabricación, elaboración, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, venta, compra, adquisición, enajenación, tráfico, comercio, suministro, importación y exportación. La pena para cualquiera de estos delitos se establece en siete a quince años. De igual manera se agregan más agravantes a los anteriormente existentes que elevan la pena en una tercera parte, como el que se cometan los delitos por autoridades o que se comenta en centros educativos, asistenciales o penitenciarios.

En 1988 se formula a nivel internacional la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, la cual entra en vigor en 1990 y es ratificada por México ese mismo año. Esta Convención, de manera mucho más explícita que las dos anteriores, introduce de manera obligatoria que los países firmantes deben adoptar las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno a toda una serie de conductas relacionados con las drogas. Sin embargo, como se puede ver, México ya tenía tipificados como delitos dichas conductas, algunas

²⁴²³ Celia Toro, María (1995) *Ibid*, 16.

²⁵²⁴ Código Penal Federal (1978), México.

desde 1931 y otros unos años después, donde además progresivamente fue elevando las penas de las mismas. Aun así, la ratificación de la Convención, unido a otra serie de situaciones: la declaración oficial de “guerra en contra de las drogas” de parte de Ronald Reagan en Estados Unidos; la inauguración de México como ruta de paso para la cocaína hacia Estados Unidos (para mediados de los años ochenta el 30 por ciento de toda la cocaína en el mercado norteamericano pasaba por México); y el que México se mantuviera como principal proveedor de marihuana y heroína en el mercado estadounidense²⁶, llevaron a un endurecimiento mayor de las penas y a la creación de un régimen especial para lidiar con la delincuencia organizada.

En enero de 1989 se realizan reformas que implican un aumento muy importante en las penas, donde anteriormente se tenía como pena máxima para ciertos delitos quince años y como pena mínima siete años, y aquí se eleva a un mínimo de diez años y un máximo de 25. El artículo 197 establece esta pena por siembra, cultivo y cosecha de otros enervantes, manufacturación, fabricación, elaboración, preparación, transporte, venta, compra, adquisición, enajenación, tráfico, comercio, suministro, importación y exportación. El artículo 198 establece toda una serie de agravantes que aumentan estas penas por una mitad, algunas ya consideradas anteriormente y otros nuevos señalamientos detallados respecto a si se comete por servidores públicos, miembros de las fuerzas armadas, profesionistas, o personal de la salud, entre otros.

Es a inicios de 1994 cuando se llevan acabo las reformas al Código Penal Federal que en gran parte conforman la legislación vigente en México en materia de drogas. Un cambio importante es que de ahora en adelante se habla de narcóticos, teniendo como nombre del primer capítulo *“De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos.”* Los diversos delitos ya no se encuentran todos incluidos en el mismo artículo 197. A partir de estas reformas, el artículo 194 establece de 10 a 25 años en prisión por producción, transporte, tráfico, comercio o suministro, así como para la introducción o extracción del país de narcóticos. El artículo 196 es ahora el que establece las agravantes que aumentan estas penas por una mitad.

El Artículo 195 establece cinco a quince años de prisión por posesión de narcóticos, siempre y cuando sea con el fin de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194. En caso de no ser así, el Artículo 195 bis establece como pena por posesión simple o transporte de narcóticos las estipuladas en una tabla que por sustancia, por la

²⁶²⁵ *Ibid.*

cantidad y dependiendo de si era primera vez, primera reincidencia, segunda reincidencia o multireincidencia, establece la pena de prisión. Se tenía por ejemplo que por posesión o transporte de más de 250 gramos de marihuana, la pena por primera vez era de diez meses a un año cuatro meses, mientras que por 5 a 10 kg por primera vez la pena era de dos años ocho meses a tres años cinco meses.

La pena que sí disminuye a partir de este año es la correspondiente a la siembra, cultivo y cosecha, donde por un lado ya se incluye en este delito a todos los enervantes, no solo el cannabis o marihuana, y por otro ya no se incluye dentro del paquete otros delitos como tráfico o suministro. El artículo 198 establece que *“ al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidades económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.”*²⁷ Si estas dos últimas condiciones no se presentan, la pena será de dos a ocho años, y si se tiene como finalidad de la siembra o cultivo alguno de los delitos señalados en el artículo 194, la pena será de hasta las dos terceras partes de la ahí prevista.

A partir de aquí se establece lo siguiente respecto al consumo en el artículo 195 *“No se procederá en contra de quien no siendo farmacodependiente, se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse está destinada a su consumo personal.”*²⁸ A su vez, se agrega el artículo 199 que establece que *“al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna. El Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento... Deberán informar de inmediato a las autoridades sanitarias para los efectos del tratamiento que corresponda.”* Como ya explicaremos más adelante, esto no significa que se descriminaliza el consumo personal, pero sí hay un cambio significativo en cuanto a que ya no se penaliza con seis meses a tres años como en el Código Penal Federal de 1978.

Las penas y delitos establecidos en 1994 se mantienen hasta el día de hoy, aunque a partir del 21 de agosto de 2009, solo para los casos de narcomayoreo. Hablaremos de

²⁷²⁶ Celia Toro, María (1995) *Ibid*,30.

²⁸²⁷ Código Penal Federal (1994) México.

esto con detalle en el siguiente apartado. Lo que podemos ver es que sí ha habido un cambio significativo desde 1931 cuando se establecieron por primera vez los delitos contra la salud. Mientras que al inicio, y por la tendencia global, se ponía un énfasis en combatir y penalizar la siembra, cultivo y cosecha en particular de la marihuana, a partir de 1988 el énfasis global y sin duda para México está en combatir y penalizar el tráfico, producción, suministro y comercio. Lo que queda claro también es que con la excepción justamente de la pena por siembra, cosecha y cultivo, todas las penas para los demás delitos fueron en aumento año con año, donde en 1931 la pena máxima era de diez años y para 1994 era de 25.

Estas reformas se ven complementadas con la creación a partir de 1994 de un “régimen alternativo” para lidiar con la delincuencia organizada, que eleva de manera exponencial las penas por cualquier delito cuando se considera se está haciendo en asociación delictuosa. El artículo 196 bis establece que “ *se impondrá prisión de veinte a cuarenta años.... A quien por sí, a través de terceros o a nombre de otros, dirija, administre o supervise cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar o que se practique cualquiera de las actividades delictivas a que se refiere este capítulo.*”²⁹

Dos años después se vio que era más conveniente crear una ley federal que regulara esto con claridad, y es cuando en 1996 se crea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Dicha ley define en su Art. 2 a la delincuencia organizada como “ *cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada*”³⁰. Dentro de los delitos contemplados se encuentran los delitos contra la salud previstos en los artículos 194 y 195 del Código Penal Federal. El artículo 4º de la ley establece que sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito o delitos que se comentan, al miembro de la delincuencia organizada en los casos de delitos contra la salud se le aplicaran: “20 a 40 años de prisión a quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión respecto de la delincuencia organizada “ y “10 a 20 años de prisión quien no tenga las funciones anteriores”.

Aunado a ello, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece desde 1996 la

²⁹²⁸ *Ibid.*

³⁰²⁹ *Ibid.*

figura del arraigo en su artículo 12. El arraigo permite la detención y privación de la libertad de una persona hasta por 90 días, sin ninguna acusación, orden de aprensión o sin haber sido detenida por cometer un delito en flagrancia, simplemente por ser sospechosa de cometer un delito relacionado con la delincuencia organizada. En 2005 la Suprema Corte de Justicia de México dictaminó sobre la inconstitucionalidad del arraigo o detención preventiva, la cual a su vez fue clasificada como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria. A pesar de ello, una de las reformas llevadas a cabo durante el Gobierno del Presidente Calderón, concretamente en 2008, no solo mantiene la figura del arraigo en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sino que la eleva a rango constitucional, incorporándola al artículo 16 de la Constitución mexicana. El único cambio realizado es que el arraigo puede ser hasta por 80 días, en lugar de 90, y se agrega que se podrá solicitar a petición del Ministerio Público siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.³¹

4. La legislación actual de drogas en México

Actualmente el Código Penal Federal establece en su artículo 193 que se consideran narcóticos *“a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud y tratados internacionales de observancia en México y los que señalen las demás disposiciones aplicables en la materia”*³². A su vez, el artículo 239 de la Ley General de Salud ubica a estos estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias como *“opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, indica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones”*³³. De igual manera establece una larga lista de sustancias psicotrópicas que categoriza en cinco grupos, el primero siendo las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública.

³¹³⁰ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1995), México.

³²³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), México.

³³³² Código Penal Federal (2009), México.

El Art. 237 de la Ley General de Salud señala que “*queda prohibido en el territorio nacional la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción medica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga*”.³⁴ Cada una de estas conductas se encuentra tipificada y penalizada de distinta manera en el Título Séptimo del Código Penal Federal, artículos 194 al 199, tal como se explicó a detalle en el apartado anterior. Todas estas penas aumentan en una mitad en caso de existir agravantes como los descritos anteriormente en las reformas de 1994.

Como ya se ha señalado, hasta el 21 agosto del 2009, la penalización se encontraba de la siguiente manera:

Cuadro 1

Posesión o transporte sin fines de comercio o suministro	Posesión con fines de comercio o suministro	Comercio, Suministro, Transporte, Producción, Trafico, Introducción o Extracción del país	Siembra, Cultivo o Cosecha
De acuerdo a una tabla que determinaba pena de acuerdo al tipo de sustancia, la cantidad y si era primera vez o reincidente	5 a 15 años	10 a 25 años	1 a 6 años (cuando concorra instrucción y extrema necesidad económica) De no ser así, 2 a 8 años

Fuente: Código Penal Federal, 2009.

El 21 de agosto de 2009 entró en vigor un decreto que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Hay que señalar que un decreto muy similar fue enviado al Congreso por el presidente Vicente Fox y aprobado en 2006, que después fue vetado por el mismo presidente Fox por presiones de la administración de George Bush. Actualmente, este decreto fue presentado por el presidente Calderón, reformado por el Senado y finalmente aprobado por la Cámara de Diputados. Desde su aprobación al decreto se le ha conocido popularmente como “Ley de Narcomenudeo”, dado que su principal objetivo es justamente combatir la modalidad de narcomenudeo en el comercio de drogas. Veamos los aspectos principales de este decreto.

³⁴ Ley General de Salud (2009), México.

Lo primero que hace este decreto es determinar cantidades máximas de diversos narcóticos permitidas para el consumo personal. El decreto establece la siguiente tabla de cantidades que se encuentra en el Art. 479 de la Ley General de Salud:

Cuadro 2

TABLA DE ORIENTACIÓN DE DOSIS MÁXIMAS DE CONSUMO PERSONAL E INMEDIATO		
Narcótico	Dosis Máxima de consumo personal e inmediato.	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA Metilendioxianfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendiox-n- dimetilfeniletamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: Ley General de Salud, 2010.

De acuerdo a estas cantidades se hace una diferencia entre narcomayorista y narcomenudista:

- **Narcomayoreo o narcotráficante** si el monto es igual o superior a las cantidades contempladas en la tabla multiplicadas por mil.
- **Narcomenudeo** si el monto es inferior a las cantidades contempladas en la tabla multiplicadas por mil.

Lo segundo que hace el decreto es establecer las competencias de los distintos niveles de gobierno en la lucha contra las drogas. Anteriormente, esto era una competencia exclusiva de las autoridades federales, más ahora, las autoridades estatales y municipales también participaran activamente. De acuerdo al Art. 474 de la Ley General de Salud, en los casos de narcomenudeo, donde no hay elementos suficientes para presumir delincuencia organizada, *“las autoridades de seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas conocerán y resolverán de los delitos y ejecutarán las sanciones y medidas*

de seguridad".³⁵ En otras palabras, serán las autoridades estatales y municipales (autoridades del fuero común) quienes detendrán, investigarán, sentenciarán y ejecutarán las sanciones. Las autoridades federales continuarán siendo las encargadas de todo lo relacionado con el narcomayoreo o narcotráfico y los casos de delincuencia organizada.

De acuerdo a las reformas realizadas, se penaliza de ahora en adelante de la siguiente manera :

Cuadro 3

	Posesión sin fines de comercio o suministro	Posesión con fines de comercio o suministro	Comercio, Suministro, Transporte, Producción, Tráfico	Siembra, Cultivo o Cosecha
Narcomenudeo	10 meses a 3 años	3 a 6 años de prisión	4 a 8 años	Se mantiene en 1 a 6 años (cuando concorra instrucción y extraña necesidad económica) De no ser así, 2 a 8 años
Narcomayoreo	4 a 7 años y 6 meses	5 a 15 años	10 a 25 años	

Fuente : Código Penal Federal, 2010.

Las agravantes que aumentan estas penas por una media son las mismas que se establecían antes de las reformas.

A su vez, la Ley de Salud define ahora al inicio del nuevo capítulo "Delitos contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo" lo que se entiende por estas conductas:

- **Posesión:** la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona
- **Suministro:** la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos
- **Comercio:** la venta, compra, adquisición o enajenación de algún narcótico

Lo tercero que hace el decreto es definir, y por ende diferenciar, en los artículos 192 bis y 473 de la Ley General de Salud, al consumidor y al farmacodependiente de la siguiente manera:

- **Farmacodependiente:** Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos.
- **Consumidor:** Toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia.

³⁵³⁴ *Ibid.*

Pasemos ahora a un análisis más detallado de este decreto o “ley de narcomenudeo”. Cuando esta ley fue aprobada existió mucha confusión respecto a sus contenidos, y dicha confusión continua. A nivel internacional diversos medios y organizaciones presentaron el decreto como uno de descriminalización del consumo personal, señalándolo como un paso muy positivo a favor de una política de drogas más progresista y alejada del paradigma prohibicionista y punitivo. Sin embargo, un análisis más a fondo permite comprender que este decreto, aunque presenta ciertos aspectos positivos, es congruente con la estrategia del Gobierno mexicano de continuar apostando a la criminalización y encarcelamiento como la solución principal al tema de drogas en el país. El análisis del decreto nos permite comprender cómo se encuentra la legislación de drogas en México al día de hoy.

Es un avance positivo que actualmente existan estas diferenciaciones tanto entre narcomenudeo y mayoreo como entre farmacodependiente y consumidor. De igual manera, es positivo que aunque son cantidades mínimas, sí se “permita” la posesión de estas cantidades para el consumo personal. Finalmente, es positivo que el decreto reconoce y permite el uso del peyote y de hongos alucinógenos para los usos ceremoniales y culturales de pueblos indígenas.

Sin embargo, existen diversos aspectos negativos y riesgos importantes en la nueva manera de perseguir y penalizar la lucha contra las drogas en el país. Lo primero que hay que señalar es que no se ha descriminalizado como tal el consumo de drogas en México. Lo que dice ahora la ley respecto a las cantidades permitidas es que si uno porta dichas cantidades para consumo personal, entonces el Ministerio Público “*no ejercerá acción penal en contra del delito*”. Lo primero que indica esta redacción es que el consumo sigue siendo un delito. La diferencia es que no se ejercerá la acción penal, no se consignará o acusará ante el juez, si las cantidades son las permitidas por la tabla.

Mas la no descriminalización tiene que ver también con la forma en que funciona el sistema penal y con los cambios que estas nuevas reformas pueden traer de cómo se perseguirá el narcomenudeo en la práctica. De acuerdo al funcionamiento del sistema penal, esto quiere decir que la persona que porta dichas cantidades puede de igual manera ser detenida por la policía preventiva o ministerial y llevada ante el Ministerio Público, quien como ya señalábamos arriba, tiene 48 horas para investigar y determinar si la consigna o no. De esta manera, incluso los consumidores que porten las cantidades

permitidas quedan dentro del sistema penal y son tratados como “delincuentes” hasta que el Ministerio Público los libere.³⁶

Algo que de pronto pasa desapercibido en cómo se ha mirado esta ley es que la manera de continuar “criminalizando” el consumo personal es muy parecida a como se encontraba criminalizado antes de las reformas. Como ya se planteaba en el apartado anterior, el artículo 195 del Código Penal Federal establecía que “*No se procederá en contra de quien, no siendo farmacodependiente, se le encuentre en posesión de algunos de los narcóticos señalados en el Artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal.*”³⁷ El único avance con la nueva legislación es que anteriormente, el “no proceder en contra” solo se podía dar una sola vez.

Otro tema importante en el decreto es la definición que se hace ahora entre consumidor y farmacodependiente. Como se puede observar, lo que distingue a uno del otro es que el farmacodependiente muestra “algún síntoma de dependencia”. Bastará con determinar un síntoma de dependencia para declarar oficialmente “farmacodependiente” a cualquier consumidor, a diferencia de lo establecido en las convenciones de diagnóstico médico usadas mundialmente, las cuales proponen un conjunto de síntomas para poder diagnosticar dependencia (DSM-IV) o síndrome de dependencia (CIE-10)⁶. Con lo que, además de juzgar como “farmacodependiente” a muchos consumidores, se estarían legalizando diagnósticos sin sustento científico.³⁸ Esto se junta con la manera en que la ley establece el tratamiento, diciendo que dicho tratamiento será obligatorio para el farmacodependiente al tercer reporte del Ministerio Público. Esto quiere decir que si alguien es detenido y llevado al Ministerio Público y éste determina que la persona es farmacodependiente, aunque porte las cantidades permitidas por la ley, a la tercera vez que esto suceda se le obligará a acudir a tratamiento.

De acuerdo a expertos como Alejandro Madrazo, aunado a que la ley no descriminaliza el consumo, es probable que tenga como consecuencia una mayor persecución al mismo. Por simple posesión de cantidades superiores a las de la tabla, sin fines de comercio o suministro, una persona puede recibir de diez meses a tres años de prisión. Dado que las cantidades establecidas son tan pequeñas (en Paraguay o en la propuesta de reforma de

³⁶³⁵ *Ibid.*

³⁷³⁶ Entrevista a profundidad con Alejandro Madrazo, febrero 2010.

³⁸³⁷ Código Penal Federal (2009), México.

Ecuador, las cantidades permitidas son el doble que las de México) es muy probable que quien consume tendrá cantidades superiores a las de la tabla. Aunado a ello, estas cantidades no corresponden con la realidad del mercado de drogas en las calles. Por ejemplo, un consumidor solo puede portar 0,5 gramos de cocaína, cuando en la calle esta droga se vende por gramo.

Además de involucrar a policías y ministerios públicos municipales y estatales, existen ahora más autoridades que están buscando a estos consumidores. Y retomando lo señalado por Guillermo Zepeda, es posible que se establezcan “metas” de detenciones y encarcelados por parte de policías y jueces estatales, con el fin de que el Gobierno pueda decir que se está combatiendo eficazmente el narcomenudeo. Esto quiere decir que ahora es más probable que a más consumidores se les trate como narcomenudistas o que, simplemente, sean encarcelados. En palabras de Madrazo, esta ley permite que ahora con mas fuerza y con más herramientas se penalice el consumo y se criminalice al consumidor.³⁹

Aunado a esto, habría que mencionar el hecho de que la mayor corrupción de fuerzas policiales se encuentra a nivel estatal y municipal. Las reformas positivas a fuerzas policiales realizadas en años recientes se han concentrado en el ámbito federal. Esto, señala Eric Olson, experto en el tema y consultor del Woodrow Wilson Center en Washington:

“Con algunas excepciones, la mayoría de los policías locales no han recibido el apoyo financiero y político que sí han recibido los policías federales, y siguen teniendo muy poco entrenamiento, no tienen el armamento adecuado, están muy penetrados por la corrupción y hay una ausencia de mecanismos de control interno y externo... por ejemplo, el registro policial a este nivel esta incompleto, lo que permite que un policía municipal que fue despedido por corrupción o abuso encuentre trabajo en otro municipio.⁴⁰

Mas esto no solo sucede respecto a las fuerzas policiales, sino también respecto al poder judicial. De igual manera existe una diferencia importante entre el poder judicial a nivel federal y el poder judicial en los estados. En 2008 se realizó una reforma al sistema penal que pretender transformar en el transcurso de los próximos diez años el sistema penal mexicano de inquisitorio a acusatorio, transformando de igual manera los juicios escritos a juicios orales. Aunque la reforma representa un gran avance, uno de los problemas al día

³⁹³⁸ Zamudio Carlos y Hernández Jorge (2009), *La Ley de Narcomenudeo: una apuesta dudosa*, Holanda:Transnational Institute.

Entrevista a profundidad con Alejandro Madrazo, febrero 2010

⁴⁰⁴⁰ Olson, Eric (2009), *Police Reform and Modernization in Mexico, 2009*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.

de hoy ha sido la falta de recursos necesarios para que los estados puedan ir realizando esta transformación. Algo parecido sucede con la nueva legislación respecto al narcomenudeo. En este caso los estados tienen un año para hacer las modificaciones necesarias a sus legislaciones estatales y tres para comenzar a implementar la nueva legislación.. Solo ocho estados cumplieron con el plazo para modificar sus legislaciones. Más allá de esto, han existido estados como Yucatán cuyos jueces abiertamente han dicho que *“no están dispuestos a dar entrada a un solo expediente que tenga que ver con narcomenudeo o drogas. Los juzgadores inconformes consideran que esto tiene que ver exclusivamente con el ámbito federal”*.⁴¹

La implementación de esta nueva legislación no solo es un asunto de realizar las modificaciones formales a la legislación, sino ante todo, que las distintas autoridades la conozcan y la apliquen. Sin embargo, es inevitable que la manera en que dicha legislación será aplicada tendrá un alto grado de subjetividad dependiendo del policía, del ministerio público y/o del juez. Solo por colocar algunas preguntas:

- ¿Quiénes serán detenidos y cómo? ¿Habrá ciertos grupos (jóvenes de zonas marginadas por ejemplo) que serán los más perseguidos por los policías preventivos?
- ¿Cómo se determinarán las cantidades que portan los consumidores? Los policías llevarán consigo algún instrumento para pesar y determinar los gramos, o más bien, como ya se señalaba arriba, todos los consumidores serán detenidos y llevados ante el Ministerio Público y ahí se hará dicha determinación?
- ¿Qué criterios utilizarán los Ministerios Públicos para determinar si un consumidor es farmacodependiente o no?
- ¿Qué criterios utilizará en su momento el juez para determinar si un consumidor poseía determinada cantidad con fines o no de suministro y comercio?
- ¿Existirá extorsión hacia los detenidos por parte de los policías o ministerios públicos para “mantenerlos” dentro de las cantidades permitidas, es decir, para no ‘sembrarles’ cantidades mayores que los puedan llevar a la cárcel?

Para ejemplificar esto tenemos el testimonio de “Luis”, consumidor de marihuana y habitante de una de las colonias más marginadas en la Ciudad de México:

...Los jóvenes están conviviendo en el espacio público, fumando una mona, a un chavo lo agarraron en vialidad fumando... se lo llevaron a la UMAN al chavo y lo tuvieron ahí 48 horas, ya le querían sembrar acá un kilo de mota y querían espantar a su jefa, que lo

⁴¹ Barquet, Daniel (2009), *Milenio*, “Rebelión de Jueces en Yucatan”, consultado en <http://impreso.milenio.com/node/8663081>.

habían agarrado con un guato y que se iba a ir para adentro, y que fuera aportando un baro porque si no se las iba a ver cabrón adentro... ya era la segunda vez que se lo llevaban a la UMAN, la vez pasada lo llevaron por una chicharra, por medio gallo, y ahí si le sacaron como 10 baros.

El caso de los consumidores es ese, por una bolita, por un cigarrito de 30 pesos se los llevan a la mixta de narcomenudeo, los tienen ahí 48 horas... son los policías de seguridad pública, azules, lo que se lo llevaron.... Están persiguiendo mucho al consumidor...⁴²

5. La situación carcelaria en México

“El uso excesivo de la prisión va en detrimento de la misma sociedad, que privilegia la sanción sobre la prevención, que incrementa las penas y reduce los derechos y la calidad de vida de las personas privadas de su libertad, deteriorando el capital social y la cultura de promoción y protección de los derechos humanos.”⁴³ Esta afirmación de Guillermo Zepeda corresponde a la situación en México, donde sin lugar a duda, el agravamiento de las penas y el uso de la prisión han sido una parte importante de la estrategia del Gobierno mexicano para combatir el crimen en general y para luchar en contra de las drogas y el crimen organizado en particular.

En México, el Sistema Penitenciario Federal depende directamente de la Secretaría de Seguridad Pública, donde existe una Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal que administra los centros penitenciarios federales. Un esquema similar se reproduce a nivel estatal, donde una Subsecretaría Sistema Penitenciario Estatal, o una Dirección General de Prevención y Readaptación Social, de cada estado depende de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Son estas Subsecretarías las encargadas de crear, organizar y administrar los Centros de Readaptación Social de cada estado. Existe un Juez de Ejecución, dependiente del Poder Judicial, quien es responsable de controlar la legalidad de la ejecución de las sanciones penales, así como el cumplimiento adecuado del régimen penitenciario, de acuerdo a la Ley Federal (o en su caso, estatal) de Ejecución de Sanciones Penales. Hace diez años, en 1999, existían 447 centros penitenciarios distribuidos de la siguiente manera: 5 centros federales (3 de ellos de máxima o alta seguridad); 330 centros estatales, 103 centros municipales, y 9 centros del

⁴² Para clarificar los términos utilizados: “mona” es un pedazo de estopa o papel que absorbe líquido solvente, un “guato” es una montón, “baro” es dinero”, “chicharra” o “medio gallo” es medio cigarro de marihuana y “mota” es marihuana. Los chavos siguen hablando de la UMAN aunque estas unidades ya fueron oficialmente “transformadas” en Centros de Operación Estratégicas; pero para fines prácticos de la población, es lo mismo.

⁴³ Zepeda, (2007) *Ibid*, 2.

gobierno del distrito federal. Datos oficiales señalan que en 2009 existían 433 centros penitenciarios, indicando que algunos centros han cerrado o dejado de operar, aunque la estructura y distribución a nivel federal, estatal, municipal y del D.F. es similar.

De acuerdo a datos oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública, en los últimos once años la población carcelaria en México se encuentra de la siguiente manera:

Tabla 4
Población carcelaria en México – sentenciados y procesados 1998 - 2009

Año	Centros penitenciarios existentes	Total de espacios disponibles	Total población penitenciaria	Total población procesada	Total población sentenciada
1998	445	103.916	128.902	54.403	74.499
1999	447	108.808	142.800	61.424	81.376
2000	444	121.135	154.765	63.724	91.041
2001	446	134.567	165.687	71.501	94.186
2002	448	140.415	172.888	73.685	99.203
2003	449	147.809	182.530	80.134	102.396
2004	454	154.825	193.889	80.661	113.228
2005	455	159.628	205.821	87.844	117.977
2006	454	164.929	210.140	89.601	120.539
2007	445	169.970	212.841	88.136	124.705
2008	438	171.437	219.754	88.935	130.819
2009	433	170.924	227.021	93.128	133.893

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública

Como se puede ver, año con año ha habido un aumento significativo del total de la población carcelaria, teniendo aproximadamente 90.000 personas más encarceladas en 2008 que en 1998. El CIDE afirma que en este periodo de diez años, la población en prisión en México se ha incrementado a un ritmo sin precedentes. En lugares como el Distrito Federal, la población carcelaria, se ha incrementado en un 84 por ciento en los últimos siete años.⁴⁴ De acuerdo al *Kings College London*, México ocupa el sexto lugar a nivel mundial en total de población carcelaria, debajo solamente de Estados Unidos, China, Rusia, Brasil e India.⁴⁵

En términos de datos demográficos de la población carcelaria actual, aproximadamente el 96 por ciento son hombres y el 4 por ciento son mujeres. Este porcentaje se ha mantenido

⁴⁴ Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Ibid*, 7.

⁴⁵ Kings College of London (2009), *World Prison Brief*, consultado en: http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poptotal

a lo largo de los años, oscilando entre un 4 y un 5 por ciento de mujeres que componen la población total carcelaria del país.⁴⁶ Algo importante a señalar es que ésta ha sido una de las razones por la que actualmente existan muy pocas cárceles propiamente de mujeres en México.⁴⁷

Esta tabla muestra con claridad el tema de la sobrepoblación en las prisiones mexicanas. Aunque estos datos oficiales muestran un sobrecupo de aproximadamente 20 por ciento tanto en 1998 como 2008, datos de Elena Azaola afirman que las prisiones mexicanas tienen actualmente un sobre cupo en promedio de 40 por ciento, aunque existen estados cuya población penitenciaria supera en más de 100 por ciento su capacidad instalada.⁴⁸ Algo interesante que se puede ver con los datos oficiales de la tabla es que el número de centros penitenciarios no parece estar relacionado con el número de espacios disponibles para los reos. En 1998 por ejemplo, se tenían 445 centros penitenciarios y 103.916 espacios disponibles, mientras que diez años después, en 2008, se tienen cinco centros penitenciarios menos, 438, pero el número de espacios disponibles es de 171, 437. No parece lógico que existan menos centros pero más espacios. Pueden existir diversas hipótesis al respecto, como el que se hayan ampliado algunos de los centros existentes o que se hayan cerrado algunos y sustituido por otros más amplios. De igual manera existe la hipótesis de que se han ido creando más y más “espacios” al interior de los centros penitenciarios, llevando no solamente a los números “oficiales” de sobrepoblación de acuerdo a espacios disponibles y total de población carcelaria, sino a un nivel de hacinamiento cada vez mayor en la medida en que se coloca a más gente al interior de una sola celda.

De igual manera, viendo el número de internos procesados y sentenciados, la tabla permite apreciar que la prisión preventiva se ha convertido cada vez más en una característica del sistema penal mexicano, donde de acuerdo a Zepeda existe actualmente un porcentaje de 42,8 por ciento de personas en prisión sin sentencia.⁴⁹

Existe un uso excesivo de la medida... la prisión durante el proceso ha dejado de ser una medida extraordinaria y excepcional, para convertirse en una medida cautelar de uso frecuente ...produce ineficiencia porque implica un uso irracional de la prisión, del sistema penal y de los recursos humanos y materiales dedicados a la seguridad pública y a la

⁴⁶ Entrevista a profundidad con Elena Azaola, febrero 2010.

⁴⁷ Giacomello, Corina y Espinosa, Elena Margarita (2006), *Discriminación a personas reclusas y ex reclusas con perspectiva de género*, México D.F.: CONAPRED.

⁴⁸ Azaola, Elena (2008), *Crimen, Castigo y Violencias en México*, Quito: FLACSO, 112.

⁴⁹ Zepeda, (2007) *Ibid*, 2.

justicia. La prisión preventiva está consumiendo demasiados recursos que serían determinantes en otras áreas prioritarias de la seguridad ciudadana y la justicia penal, como la prevención y el combate al crimen organizado.⁵⁰

Siguiendo con esta línea de Zepeda, cuando se habla de que el sistema penitenciario mexicano utiliza de manera ineficiente sus recursos, se puede hablar de dos niveles: el nivel que implica los recursos humanos necesarios para mantener el funcionamiento de todo el sistema penal (jueces, personal en las prisiones) y el nivel que implica los recursos materiales, dinero, mantenimiento. En este último aspecto, Zepeda afirma que el sistema carcelario nacional en 2007 implicaba un costo promedio de 10 dólares diarios por cada uno de los 212.000 reclusos del país, lo que significa aproximadamente 2 millones de dólares diarios y 730 millones de dólares anuales.⁵¹

El Gobierno mexicano podría argumentar que dicho costo es necesario en la lógica del lucha en contra de las drogas y el combate al crimen organizado. Más lo que queda claro es que quienes están en la cárcel no son los grandes traficantes y líderes del crimen organizado en el país, si tomamos en cuentas los siguientes datos. En este sentido, el problema en México no es solamente que se haga un uso indiscriminado de la prisión, sino quiénes son las personas que se encuentran actualmente en la cárcel. El CIDE ha realizado encuestas desde 2002 a la población carcelaria en el D.F. y el Estado de México, que representan entre ambas el 28 por ciento de toda la población carcelaria del país. Aunque no podemos decir que esta encuesta es representativa de toda la población carcelaria en el país, si arroja datos muy importantes que podemos suponer se asimilan a los de muchas otras entidades de la República, como los siguientes:

- El sistema de impartición de justicia captura fundamentalmente pobres y marginados. Aproximadamente dos de cada tres internos provienen de hogares con marcadas carencias
- 40 por ciento de los internos tiene entre 18 y 30 años
- 21 por ciento de los internos nunca fueron a la escuela o no alcanzaron a completar la primaria
- Aproximadamente el 40 por ciento de los internos está presos por robos menores o narcomenudeo de pequeñas cantidades. En 2009, el 50 por ciento de los que estaban en reclusión por venta de drogas fueron detenidos por mercancía con un valor de 100 dólares o menos, y el 25 por ciento por mercancía con un valor de 18 dólares o menos. En 2002 esta situación era incluso más grave, donde en 2002 el 67 por ciento de los detenidos por tráfico de drogas comercializaba estupefacientes de menos de 70 dólares de valor.
- Hay una preocupante alza en la proporción de reincidentes, la cual entre 2005 y 2009 este

⁵⁰ *Ibid*, 1.

⁵¹ *Ibid*.

porcentaje creció un 17 por ciento en esos 4 años.⁵²

Estos datos demuestran que desde hace muchos años la tendencia en México es llenar las cárceles con delincuentes menores, donde como señala Zepeda “*la sanción cuesta más a la sociedad que el daño perpetrado por el sentenciado o acusado*”.⁵³ De acuerdo al análisis de la nueva legislación respecto al narcomenudeo, parece que esta tendencia continuará y más delincuentes menores, como narcomenudistas, o consumidores que no son delincuentes, serán encarcelados, agravando aún más la situación de sobrepoblación carcelaria y manteniendo la ineficiencia en recursos humanos y materiales del sistema carcelario mexicano.

6. Población carcelaria por delitos contra la salud en México

Pasemos al análisis más fino de la población detenida, encarcelada y sentenciada en México por delitos contra la salud. En términos generales, de acuerdo a Azaola:

*Hay una cierta consistencia en el hecho de que no ha habido grandes saltos en los últimos años de personas detenidos por delitos contra la salud... no hay particular alarma por las cifras, por más cifras alegres que den las autoridades en las detenciones a raíz de su lucha contra el narcotráfico... más o menos se ha mantenido un 10 por ciento de la población carcelaria por delitos contra la salud.*⁵⁴

Esta entrevista con Azaola nos permite tener un porcentaje estimado del total de personas en la cárcel por delitos contra la salud. Si de acuerdo a la tabla de cifras oficiales el total de la población carcelaria en 2008 era 219.752, podemos estimar que aproximadamente 20.000 personas se encontraban encarceladas en este año por delitos contra la salud.

Sería demasiado ambicioso para el objetivo de esta investigación hacer una sistematización y análisis de datos para los 32 estados de la República. Por ello se seleccionaron tres estados emblemáticos: Chihuahua, estado fronterizo con Estados Unidos que es de los más afectados por el tráfico de drogas, al grado que contiene la ciudad más violenta del mundo actualmente, Ciudad Juárez; Jalisco y el Distrito Federal que se encuentran más en la zona centro de país, el Distrito Federal por ser la entidad federativa con la población más grande del país, más de 8 millones de personas, y Jalisco

⁵² Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Ibid*, 4.

⁵³ Zepeda (2007) *Ibid*, 6.

⁵⁴ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.

por tener el mayor número de detenciones en materia de delitos contra la salud, rebasando incluso los estados fronterizos.

Se solicitó información sobre detenciones y sentencias por delitos contra la salud de estos tres estados para dos periodos: 1998 y 2008, con el objetivo de poder ver las diferencias a lo largo de diez años. Dichas solicitudes se hicieron a través del Sistema INFOMEX del Gobierno Federal. En el caso de detenciones, toda la información recibida fue de parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos, perteneciente a la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República. En el caso de las sentencias, la información recibida fue de los juzgados correspondientes a cada distrito de cada uno de los estados seleccionados.

Como se podrá apreciar, existe una gran disparidad entre los datos. Los datos de 1998 son mucho menos precisos, teniendo solamente una cifra de incidencia delictiva respecto a las detenciones realizadas y una cifra general numérica de las averiguaciones previas iniciadas y consignadas, mientras que para 2008 sí se tienen datos más específicos. Aun así, por razones desconocidas para 2008 se proporcionan datos específicos sobre averiguaciones previas iniciadas y consignadas, incluso haciendo la diferenciación por género, solo para los tipos penales de cultivo o cosecha y posesión; mientras que para el suministro, comercio, consumo, tráfico, producción y transporte, sólo se proporciona el número de detenidos sin tener información de cuántos de estos detenidos fueron posteriormente liberados o consignados. Otra limitante es que no sabemos como la Subprocuraduría está definiendo y determinando estos distintos tipos penales.

Cuadro 1 . Detenciones por estado por delitos contra la salud 1998 (incidencia delictiva)

Cuadro 2 - Averiguaciones previas por estado por posesión y siembra, cultivo o cosecha 2008

Estado	Cultivo o Cosecha	Posesión (número de veces que se comete un ilícito)	Suministro o Comercio (número de veces que se comete un ilícito)	Transporte (numero de veces que se comete un ilícito)
Chihuahua	Datos inexistentes	1,088	3	268
Distrito Federal		0	0	0
Jalisco		1,292	20	34
TOTAL (incluyendo el resto de entidades federativas del país)		13,237	702	1,411

cosecha 2008

Estado	Siembra, Cultivo o Cosecha Averiguaciones previas				Posesión Averiguaciones previas			
	Iniciadas		Consignadas		Iniciadas		Consignadas	
	M	H	M	H	M	H	M	H
Chihuahua	2	13	0	11	71	1,292	46	691
Distrito Federal	0	1	0	0	58	2,063	16	151
Jalisco	14	19	0	4	275	14,796	48	765
TOTAL (incluyendo el resto de entidades federativas del país)	74	210	4	48	2,216	52,953	989	12,995

Cuadro 3 - Detenidos por estado por delitos contra la salud 2008

	Producción	Suministro	Comercio	Consumo	Trafico	Transporte	Posesión	Otros	Total
--	------------	------------	----------	---------	---------	------------	----------	-------	-------

Chihuahua	10	4	31	639	5	96	697	492	1,974
Distrito Federal	0	0	4	31	0	0	2,083	5,886	8,004
Jalisco	14	8	747	13,589	1	12	1,473	636	16,480
TOTAL (incluyendo el resto de entidades federativas del país)	90	114	3,324	31,112	40	471	24,212	16,198	75,561

Fuente: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República

Cuadro 4 - Total de detenciones por delitos contra la salud en primeros tres años del sexenio del presidente Calderón (2006-2009)

Estado	Detenidos	Consignados	Sentenciados
Chihuahua	5,856	2,942	1,040
Distrito Federal	27,366	2,313	1,797
Jalisco	43,153	3,500	2,173
TOTAL (incluyendo el resto de entidades federativas del país)	226,667	51,282	33,500

Hay varios datos que muestran incongruencias en la información proporcionada por la autoridad, lo que lleva a no poder confiar plenamente en los mismos. El primer ejemplo es el delito de posesión. Los datos específicos proporcionados en el cuadro 2 presentan 15,071 averiguaciones previas iniciadas por este delito en el Estado de Jalisco para 2008. Sin embargo, la información presentada por la misma autoridad en el cuadro 3 por detenciones por delitos contra la salud señala 1.473 por posesión y 13.589 por consumo. Lo que nos muestra esto es que no hay claridad ni consistencia en la clasificación por tipo penal, ya que en algunos registros las detenciones se establecen por consumo y en otras por posesión. Pero más allá de esto, hay que señalar que el delito de consumo no está tipificado en el Código Penal Federal. Como se señalaba anteriormente, de acuerdo a la legislación vigente hasta agosto de 2009 (que es la aplicada en los casos representados por estos datos), lo que se decía respecto al consumo es que no se procedería en contra de un consumidor que trajera consigo narcóticos por una sola vez y en cantidades que se

podía presumir estaban destinadas a su consumo personal. Como ya explicábamos más arriba, esto significa que la persona quedaba fuera del sistema penal, pero aquí lo importante es que la autoridad está clasificando delitos que no están tipificados como tal en el Código Penal. La tipificación correcta, por ende, sería posesión y no consumo. Lo mismo se aplica con la legislación vigente después de las reformas de agosto de 2009.

Otra cosa que llama la atención es la ausencia de claridad en los datos de determinadas entidades. El caso del Distrito Federal es el más claro. De acuerdo a los datos proporcionados y reflejados en los cuadros 1 y 2, no hubo, ni en 1998 ni en 2008, ningún detenido en el DF por transporte ni por suministro, y en 2008, tampoco por producción ni por tráfico. Ni un solo detenido. Sin embargo, en 2008 hay 5.886 clasificados bajo “otros”, lo que una vez más arroja un cuestionamiento sobre cómo la autoridades está clasificando los delitos contra la salud.

Un aspecto evidenciado por los datos proporcionados es que la gran mayoría de los detenidos por delitos contra la salud son hombres, tomando como ejemplo los delitos donde sí fueron proporcionados datos demográficos reflejados en el cuadro 2: siembra, cultivo o cosecha y posesión. En el delito de posesión, las mujeres detenidas no representan ni un 5 por ciento del número de hombres detenidos.

Confirmamos lo señalado en el segundo capítulo sobre la ineficiencia o ausencia de la investigación por parte de los ministerios públicos de este país, lo que lleva a que muchas veces se detenga una gran cantidad de personas pero sin recabar las pruebas necesarias para posteriormente consignarlos o acusarlos y menos aun, tener las pruebas para sentenciarlos. Esto lo vemos en 1998 en el cuadro 1, donde el número de averiguaciones consignadas con detenido (lo que significa que la detención fue hecha en flagrancia) es lo doble de las consignadas sin detenido (lo que significa que fueron resultado de una investigación). Pero esto se ve con más claridad en las cifras de 2008 del cuadro 4. Esto ha sido una crítica importante hecha por diversos sectores al Gobierno del presidente Calderón, donde se dice que a pesar del discurso gubernamental respecto a los detenidos en esta lucha contra las drogas, son pocos los que terminan en la cárcel, y menos aun con una sentencia que los mantenga ahí. El estado de Jalisco aporta los datos más alarmantes en este sentido: 43.153 detenidos por delitos contra la salud en los que va del sexenio del presidente Calderón, mas sólo 3.500 consignados y 2.173 sentenciados. Sería necesario tener otro tipo de información para saber a qué se debe la cantidad alarmante de detenciones hechas en la materia, pero lo que queda claro tanto en el caso

de Jalisco como en del Distrito Federal es que no existe ni un 10 por ciento de consignados, y menos aun de sentenciados, como resultado de las detenciones realizadas. Aun considerando que las sentencias no necesariamente corresponden al número de consignaciones hechas en ese año, y que pueden corresponder a consignaciones de años anteriores, las cifras no son menos alarmantes.

- Los datos permiten concluir que en los últimos diez años, quienes más han sido perseguidos y detenidos no son los traficantes o comerciantes de drogas, sino justamente los consumidores y poseedores de drogas sin fines de comercio o suministro. Analizando los datos de 1998, la mayor incidencia delictiva se encuentra en el delito de posesión, con un total de 13.237 en comparación con 702 de comercio o suministro y 1.411 de transporte. Pero los datos más significativos son los de 2008 los cuales nos permiten llegar a las siguientes conclusiones:
- El delito de cultivo, cosecha y siembra es poco perseguido en México, teniendo solamente 284 averiguaciones previas iniciadas y 52 consignadas en 2008
- El delito por el que se detiene a más personas, como señala el cuadro 2, continúa siendo el de posesión, reportando un total de 55.169 averiguaciones previas iniciadas y 13.984 averiguaciones consignadas.⁵⁵ Esto supera por mucho el número de detenidos (sin tener los datos de las averiguaciones iniciadas o consignadas) por el delito de comercio (3.324) o suministro (114), y por más aun los detenidos por tráfico (solo 40 total) y producción (90 en total).
- Aunque los datos no especifican si la posesión es con fines de comercio o suministro, podemos inferir que en la mayoría de los casos, al menos en 2008, se trata de posesión simple sin fines de comercio o suministro justamente por la tipificación errónea de parte de la autoridad de calificar como “consumo” el delito de “posesión” en el cuadro 3.

7. Sentenciados por delitos contra la salud

Veamos ahora el tema de las sentencias. A nivel general, los datos otorgados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) presentan las siguientes cifras de sentencias “en materia de narcóticos” para los dos periodos que nos conciernen.

Sentencias en materia de narcóticos 1998

⁵⁵ Estos datos son congruentes, aunque no iguales, a los del cuadro 5. Si sumamos el número de detenciones por los delitos de “consumo” y “posesión” ahí señalados, resulta en 55.324, casi igual al de las averiguaciones previas iniciadas del cuadro 4. Esto confirma lo que ya se señalaba acerca de que lo que la autoridad califica como “consumo” en el cuadro 5 debe ser calificado como “posesión”.

Estado	TOTAL	CONDENATORIAS	ABSOLUTORIAS
Chihuahua	1,023	922	101
Distrito Federal	241	221	20
Jalisco	734	634	100
TOTAL(los 32 estados, no mostrados aquí)	9,307	8,313	994

Fuente: INEGI

Sentencias en material de narcóticos 2008

Estado	TOTAL	CONDENATORIAS	ABSOLUTORIAS
Chihuahua	820	762	58
Distrito Federal	1,028	851	177
Jalisco	1,226	1,128	98
TOTAL(los 32 estados, no mostrados aquí)	14,532	12,228	2,304

Fuente: INEGI

Pasemos ahora a ver en detalle estas cifras de acuerdo a la información otorgada por cada juzgado de distrito de los tres estados. Es importante aclarar que el Distrito Federal tiene 18 juzgados de distrito de procesos penales federales; Chihuahua tiene 10 y Jalisco tiene 9. No todos los juzgados entregaron la información solicitada, por lo que la información que se presenta a continuación es solo una muestra que permite tener una idea de la forma de sentenciar delitos contra la salud. Por otra parte, la mayoría de los juzgados no proporcionó información respecto a 1998, declarando que era inexistente, y en varios casos señalando que esto se debía a que el juzgado mismo no existía en ese momento. Por esta razón, consideramos que no tenemos información suficiente de ese periodo para hacer un análisis. Respecto al periodo de 2008, es importante señalar que todos los juzgados entregaron información de enero de 2008 a diciembre de 2009, es decir, correspondiente a dos años.

Ocho juzgados del Distrito Federal, cuatro juzgados de Jalisco y tres juzgados de Chihuahua otorgaron información más detallada respecto a sentencias por delitos contra la salud, señalando el artículo y fracción del Código Penal Federal que contiene el delito de la causa penal. Solo siete de los juzgados señalaron concretamente el delito (posesión, suministro, etc.) así como el narcótico involucrado en el mismo. Todos los juzgados señalaron la penalidad o sanción, en años y meses, que se dio por el delito cometido. La información que no fue otorgada por ningún juzgado fue la cantidad del

narcótico involucrado en el delito, ni los agravantes (si fue cerca de un centro educativo, si la persona a quien se suministró o vendió era menor). Tampoco se proporcionó información sobre si la persona cometía el delito por primera vez, o por primera reincidencia, segunda reincidencia o multireincidencia. Todos estos datos son determinantes para el número de años y meses de la sentencia.

No podemos decir que la información otorgada por estos juzgados es representativa de todo los juzgados en el país. Sin embargo sí nos permite tener una idea de cómo se sentenciaban los delitos contra la salud en México hasta antes de las reformas a la legislación respecto a narcomenudeo en agosto de 2009.

A continuación presentamos un “resumen” de la información otorgada por delitos y penalidad o sanción. Para poder tener una idea del número de sentencias por cada delito, presentamos la información detallada otorgada por tres juzgados, uno de cada estado. De igual manera, presentamos la pena que fue otorgada por dicho delito en la mayoría de los casos de parte de estos tres juzgados.

Sentencias y penas por delitos contra la salud 2008-2009

Delito	Juzgado primero de Distrito del Estado de Chihuahua	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco	Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales	Penas
Posesión de cocaína	6	25	11	10 meses / 3 años 3 meses
Posesión de marihuana	19	45	5	10 meses/ 1 año 4 meses
Posesión de heroína	7	1		10 meses
Posesión de clonazepam	1	4	2	10 meses
Posesión de flunitrazepam			1	5 años 100 días
Posesión de metanfetamina	1	5		1 año 9 meses
Posesión de cristal y marihuana		1		5 años 6 meses
Posesión de cocaína y marihuana		3	2	10 meses/ 5 años
Posesión de pastillas psicotrópicas		3		3 años 9 meses
Posesión agravada de narcóticos (marihuana, cocaína, pastillas psicotrópicas entre otros)		3		5 años 7 meses
Posesión de marihuana y suministro gratuito del narcótico		1		2 años 6 meses
Posesión de cocaína con fines de venta o comercio		24	10	5 años 100 días/ 7 años 6 meses/ 11 años
Posesión de marihuana con fines de venta o comercio	13	22	1	5 años/ 7 años /13 años/15 años
Posesión de pastillas psicotrópicas con fines de venta o comercio		3		5 años

Posesión de metanfetamina con fines de venta o comercio		4		2 años 9 meses/ 5 años/ 10 años
Posesión de heroína con fines de venta		1		5 años
Posesión de marihuana y cocaína con fines de venta o comercio	5	1	3	5 años 10 meses/ 8 años 5 meses
Posesión de marihuana, cocaína y flunitrazepam con fines de venta o comercio			1	5 años
Posesión de marihuana, cocaína y metanfetamina con fines de venta o comercio		2		6 años 1 mes
Posesión cocaína, flunitrazepam, clonazepam y diazepam fines de venta o comercio		2	1	6 años 3 meses
Posesión de marihuana, suministro gratuito		1		2 años 6 meses
Posesión de marihuana con finalidad de transporte		1		5 años
Suministro de cocaína		1	1	2 años 6 meses/ 13 años
Suministro de marihuana		1	1	10 años 3 días/ 15 años
Suministro de cristal		1		10 años
Venta o comercio de cocaína		24	12	5 años/ 11 años 10 meses
Venta o comercio de marihuana		5	1	10 años/ 11 años 10 meses/ 13 años 9 meses
Venta o comercio de metanfetamina		3		5 años

Venta o comercio de metanfetamina y cocaína		1		5 años
Introducción al país de heroína			1	10 años
Introducción al país de cocaína			1	10 años 100 días
Extracción del país de cocaína			1	10 años
Transporte de marihuana	1	3	1	10 años 100 días/ 13 años 9 meses
Transporte de metanfetamina		1		10 años
Siembra de marihuana	4			1 año
Cultivo de marihuana		1		1 año
Fomento para posibilitar la ejecución de delitos contra la salud		1		4 años

De esta información podemos deducir lo siguiente:

- En el caso de los tres juzgados, el primer lugar en número de sentencias lo ocupan el delito de posesión de marihuana seguido por posesión de cocaína. El tercer lugar lo ocupan posesión cocaína con fines de venta o comercio, o propiamente el delito de su venta o comercio. El cuarto lugar lo ocupan posesión de marihuana con fines de venta o comercio.
- Estos datos nos indican que en términos de consumo (indicado a su vez por posesión simple) el principal narcótico involucrado es marihuana, mientras que en términos de venta o comercio el principal narcótico involucrado es cocaína.
- En los tres juzgados son muy pocas las sentencias que no sean posesión o venta: ninguna sentencia por tráfico y muy pocas por suministro, transporte, introducción o extracción de narcóticos del país.
- No se observan diferencias significativas en la manera de sentenciar entre los juzgados de los tres estados, aunque una vez más, resalta el estado de Jalisco por un número significativo de sentencias por posesión de marihuana, 45, o de cocaína, 25.
- Como ya se veía con los números de detenciones, de igual manera son pocas personas sentenciadas por siembra o cultivo. Es posible que los números sean mayores en lugares de alto cultivo como Sinaloa, Durango o Guerrero, pero aunque si sube el número de personas sentenciados por siembra en Chihuahua, lugar histórico de alto cultivo, no pasa de cuatro casos.
- Resulta muy interesante ver que en casi todos los casos, los delitos reciben la sentencia mínima. Como ya se señalaba, no se otorgó la información sobre la cantidad del narcótico involucrado en el delito, agravantes o reincidencia, pero en la mayoría de los casos, tanto de estos tres juzgados como de los demás que entregaron información detallada, la sentencia por posesión es de diez meses a un año cuatro meses, la sentencia por posesión con fines de venta es de cinco años, al igual que por venta o comercio, y la sentencia por suministro, transporte, extracción o introducción es de diez0; en todos los delitos esta es la sentencia mínima.
- La máxima pena que se observa en los tres juzgados, por posesión de marihuana con fines de venta y por venta de marihuana, es de 15 años. De todo los juzgados que otorgaron información sobre sentencias en 2008 y 2009, ninguno indica una pena mayor a los 17 años.
- No se observa diferencia en las sentencias de acuerdo a la sustancia involucrada: aunque se desconocen las cantidades, parece ser una sentencia similar independientemente si se trata de marihuana, cocaína, heroína o metanfetaminas.

¿Qué podemos concluir con esta información? Primero, que en la mayoría de los casos se esta otorgando la pena mínima por los delitos relacionados con las drogas. Esto podría ser indicativo de que en la mayoría de los casos las cantidades involucrados en los delitos fueron menores, como ya señalaba la encuesta citada anteriormente del CIDE, razón por

la cual se otorgó la pena mínima. Esto parece señalar que un gran número de la gente encarcelada en México por delitos relacionados con droga son o consumidores, encarcelados por posesión simple, o narcomenudistas que venden cantidades menores de algún narcótico. En comparación son muy pocas las sentencias por delitos graves como suministro, tráfico, introducción, extracción o transporte, y de igual manera son pocas las sentencias de más años que podrían ser indicativas de cantidades mayores involucradas en el delito

8. Mujeres encarceladas por delitos contra la salud: situación emblemática

Aunque la población carcelaria por delitos en contra de la salud se ha mantenido más o menos estable en los últimos diez años, representando aproximadamente el 10 por ciento de la población carcelaria total, donde si podemos ver un cambio muy significativo en esta población es en el caso de las mujeres.

Mientras que anteriormente la mayoría de las mujeres se encontraban en la cárcel por el delito de robo, de diez años para acá la mayoría los delitos relacionados con las drogas son el principal motivo por el cual las mujeres se encuentran en prisión, principalmente el delito de transporte. Mientras que solo un 15 por ciento de los hombres que se encuentran en prisión se encuentran ahí por estos delitos, en el caso de las mujeres es casi la mitad, aproximadamente un 48 por ciento. En el caso de mujeres indígenas, que son el 5 por ciento de las mujeres encarceladas, el 43 por ciento de ellas está por delitos relacionados con las drogas.⁵⁶ Pero además, señala Azaola que muchas de estas mujeres se encuentran en prisión con penas muy altas y desproporcionadas:

Las mujeres que están por estos delitos, están con penas altísimas e inflexibles que no tienen ningún sentido en relación al perfil de la persona, a la trayectoria delictiva, a la mal llamada peligrosidad, a su conducta o riesgo para la sociedad.⁵⁷

La mayoría de estas mujeres presas cumplen con el siguiente perfil: son jóvenes, pobres, analfabetas o con un bajo nivel de escolaridad, y casi siempre son madres solteras encargadas de cuidar a sus hijos. En la mayoría de los casos no se trata de mujeres que tengan un papel relevante dentro de las redes de narcotráfico; basta mirar sus carencias y dificultades para sobrevivir dentro de la prisión. Muchas de estas mujeres

⁵⁶Azaola, Elena (2008), *Ibid*, 154.

⁵⁷⁵⁷ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.

están en la cárcel por transporte o introducción de drogas, y otras están por introducción de drogas a los penales, muchas veces porque sus parejas se las han solicitado.⁵⁸ Las mujeres constituyen solo el último eslabón de la cadena al no ocupar una posición jerárquicamente relevante, por lo que también se les considera prescindibles:

Muchas veces las mujeres son entregadas por quienes las contratan para pagar una especie de cuota frente a las autoridades, pescan a esta mujer que trae este paquetito y por el otro lado se pueden pasar los cargamentos verdaderamente pesados.⁵⁹

Este es el caso de Rosa, mujer de la sierra del estado de Guerrero que pasó más de diez años (de 1993 a 2004) en la cárcel por el delito de transporte. Su historia coincide con la descripción realizada tanto por Azaola como por Corina Giacomello. Aquí retomamos partes de su testimonio.

Mi sueño dorado era venir a la ciudad y comprar semillas y plantas para reproducir allá, logre juntar 800 pesos, yo aquí tenía a mis primos, se habían venido a estudiar... un día soleado vine a comprar un boleto de autobus, y nunca me imagine que ese boleto era para una vida sin retorno, una vida cruda y lejos de mis amores....

Yo me encontré a una persona que conocía de toda mi vida, a los padrinos de bautizo de mi hija... me dijo que ellos también venían a la ciudad, que porque no me venía con ellos y me regalaban el pasaje de regreso, que si yo les ayudaba a traer dinero.. ellos tenían una tienda ...yo no vacile, les dije que aunque no me pagaran yo les ayudaba.. y nos venimos.

Nos venimos y llegamos a Taxqueñay mi comadre me dijo "comadre pues como usted no trae teléfono, nadie la ha venido a buscar".. ... y entonces ellos me dijeron que me fuera con ellos al aeropuerto. Llegamos al aeropuerto, antes de que nos metiéramos, que ya estuviéramos cerca... ahora recuerdo... y antes de que entrara me dijeron "policía federal, párese señora"... yo que me iba a parar, yo sentía que llevaba mi alma en blanca... mi comadre llevaba una bolsa... el dinero no iba guardado en el cuerpo, iba en la bolsa, yo llevaba la bolsa que mi comadre me dio, llevaba la que mi compadre llevaba, llevaba las dos bolsas..

Cuando la judicial federal me dijo que me detuviera, no me detuve, yo no sabía que me estaba hablando. Mi compadre me dijo, ellos iban subiendo unas escaleras, y me dijo "comadre ahí ponga sus cosas, ahí la van a revisar, ahora nos alcanza", y yo pongo mis cosas, y el policía me dice "qué trae señora" y le dije "dinero" y me dice porqué no declaró sus valores, y le dije "el dinero no es mío, es de ellos" y cuando dije es de ellos ya se habían perdido en las escaleras.

⁵⁸ Azaola, Elena (2008), *Ibid*, 156.

⁵⁹ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.

Cuando me llevan a la comandancia del aeropuerto, yo sentía que estaba sumida en un pozo. Más rápido que un rayo viene una gente que me dice “perra mendiga vas a ver, te vas a quedar un chingo de años”.. traes lo que nunca me imaginé, abren uno de los paquetes, y habían dólares nuevecitos, abren los paquetes, y había la morfina. Años después me entere que mi compadre trabajaba para un cartel, que ese día, el señuelo para que toda la carga pasara fui yo, necesitaron buscar una persona tan pendeja como yo para que la carga pasara, toda la panza del avión iba atascadísima, y todo paso, todo paso.

Cuando llegas a la cárcel uno siente que luego te vas a ir, porque eres inocente, y nunca me fui... yo seguía repitiendo que era inocente. Me sentenciaron a 22 años, y gracias a un abogado de oficio, me lo bajaron a 12, y estuve 10 años y medio adentro. Muchas de mis compañeras en la cárcel, por ejemplo un caso que me retorció el alma era el de doña Ame, que era de la sierra de Chiapas, el único pecado que cometió fue trabajar en una casa de narcotraficantes, por lavarles la ropa... y por eso llego a la cárcel, por ser mujer, por trabajar, por no saber leer ni escribir, ser vulnerable.

Otro caso es el de una mujer cerca de Tlapa, ella venia también por transportación, no hablaba español, solo dialecto... Violeta también venia por transporte, la pusieron como la narcotraficante más grande, Violeta.. nadie le dijo como podía defenderse, ahí en ese lugar te haces secretario de acuerdos, sociólogo, criminólogo, trabajador social, y abogado, te vuelves abogado. Reina venia de la parte de la Sierra de Chilpancingo, por transportación de amapola, la mayoría por transporte. No sabían ni donde estaban paradas, y todas por un chingo de años, porque para eso son buenos los jueces. Lo que necesitan los procesos en nuestro país son sociólogos, el que vean que pasa en el tejido social. Y no sé porqué los investigadores dicen que la readaptación está adentro, la verdadera readaptación empieza el día que sales.⁶⁰

Como hemos dicho, a pesar de que existen nuevas tendencias en la criminalidad femenina, como lo nombra Azaola, y un aumento en los delitos contra la salud cometidos por mujeres, éste parece ser un tema menor o casi invisible en México. Giacomello señala el porqué en un estudio realizado con la CONAPRED en 2006:

¿Por qué? Porque las mujeres son menos, 5 por ciento de la población penitenciaria total, y no cuentan; y aunque los delitos cometidos por mujeres hayan aumentado notablemente, esto no ha correspondido a una mayor sensibilización hacia su situación; al contrario, se ha recrudescido el discurso social y punitivo. En lugar de preguntarnos cuáles condiciones sociales (pobreza extrema, migración del varón, falta de oportunidades en la economía formal o informal legal, etc.) impulsan a las mujeres a delinquir más, preferimos adjetivar un comportamiento sin comprenderlo; la mujer delincuente, por lo tanto es una mujer “mala”, “equivocada”, “loca”; el hombre en reclusión “cometió un error”, pero la mujer según el imaginario social traicionó a todos: su familia, sus padres, sus hijos, su pareja, aún cuando haya cometido el delito al lado o por culpa de un hombre.⁶¹

⁶⁰ Entrevista Rosa Julia Leyva, marzo 2010.

⁶¹ Giacomello (2006), *Ibid*, 38.

De esta manera, dice Giacomello, la mujer además de ser víctima de todo el aparato de la cárcel, de toda una estructura de poder, del sistema de justicia, tiene como agravante su condición de género.⁶²

Conclusiones

México ha seguido la tendencia global de mantener un esquema prohibicionista en relación a las drogas desde inicios del siglo pasado. Dicho esquema se ha visto reforzado por la influencia de la política estadounidense, que ha sido de los principales promotores del prohibicionismo y de un enfoque que mira el tema de drogas y narcotráfico como uno de seguridad nacional, llevando así al empleo de fuerzas policiales y ante todo militares para su combate. Esta estrategia de “guerra en contra de las drogas” se ha visto con más claridad que nunca desde el inicio de la presidencia de Felipe Calderón en 2006. Como resultado se tienen niveles inaceptables de violencia a la vez que los cárteles de drogas y el crimen organizado en general no parecen debilitarse, y al mismo tiempo, no solo se mantiene la siembra y cultivo de enervantes ilícitos y el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, sino que México se ha vuelto también un país consumidor con un problema interno creciente de adicciones.

Al igual que en muchos países del mundo y en particular de América Latina, este esquema prohibicionista se ha traducido en México en un endurecimiento de las penas para los delitos relacionados con las drogas, o delitos contra la salud. Como se pudo ver en el tercer apartado, desde 1931 ha habido un incremento progresivo pero constante en el número de años mínimos y máximos de prisión otorgados como sentencia para los delitos contra la salud; una eliminación de beneficios de ley como la libertad preparatoria para quienes los cometen; y un agravamiento de todos los delitos salvo el de siembra, cultivo y cosecha en ciertas circunstancias, lo que significa que todos los que cometen estos delitos tienen que pasar el proceso penal al interior de la prisión. Vemos que este endurecimiento de penas fue influenciado por las Convenciones Internacionales de Naciones Unidas respecto a las drogas, todas firmadas y ratificadas por México, así como por la política estadounidense que “exigía” dicho endurecimiento conforme México se fue convirtiendo a lo largo de los años en uno de los principales proveedores de heroína,

⁶² Entrevista a profundidad Corina Giacomello, enero 2010.

marihuana y metanfetaminas al mercado estadounidense, y una ruta de paso privilegiada de cocaína proveniente de Colombia.

El uso de la prisión en México ha sido desde hace muchos años una parte de la respuesta del gobierno a la demanda de “seguridad” de la población, donde México ocupa el sexto lugar a nivel mundial en total de población carcelaria. El número de detenidos y el número de personas encarceladas han sido indicadores utilizados por el Gobierno para demostrar que su combate a la delincuencia, y en particular a la delincuencia organizada, está funcionando. Vemos que en los últimos diez años ha habido un crecimiento significativo de la población carcelaria en el país, en lugares como el DF y el Estado de México de hasta 84 por ciento, y niveles de sobrepoblación en las cárceles que van desde un 40 por ciento hasta un 100 por ciento. La mayoría de la población en la cárcel en México son hombres y aproximadamente un 10 por ciento de la población total carcelaria se encuentra sentenciada por delitos contra la salud. Aunque solo un 5 por ciento de la población carcelaria son mujeres, el 50 por ciento de ellas se encuentra sentenciada por delitos contra la salud.

Lo que sugieren los datos obtenidos en esta investigación es que esta estrategia del Gobierno contra la delincuencia organizada y de guerra contra las drogas tiene como uno de sus resultados una criminalización hacia los consumidores de drogas, principalmente de baja peligrosidad como la marihuana, y a los pequeños vendedores principalmente de cocaína y marihuana. En los tres estados estudiados con mayor profundidad para esta investigación, Chihuahua, Jalisco y D.F., el mayor número de detenciones en un periodo de diez años (1998-2008) fue por el delito de posesión simple. Aunado a ello, tomando en cuenta el número de detenciones, consignaciones y sentencias de 2006 a 2009, los datos sugieren que muchas personas inocentes están siendo detenidas y también que hay una ausencia de investigaciones profesionales para obtener pruebas suficientes que permitan a los jueces llegar a una sentencia condenatoria.

Al igual que con las detenciones, el mayor número de sentencias realizadas por los juzgados analizados en 2008 y 2009 fue por posesión simple, seguido por posesión con fines de venta o por venta o comercio. La mayoría de las sentencias otorgaron la pena mínima por el delito cometido, lo que nos lleva a suponer que las cantidades involucradas en el delito eran menores. Esto confirma los datos del CIDE que señalan que al menos en el DF y el Estado de México, el 40 por ciento de los internos está preso por robos

menores o narcomenudeo de pequeñas cantidades, donde en 2009, el 50 por ciento de los que están en reclusión por venta de drogas fue detenido por mercancía con un valor de 100 dólares o menos, y el 25 por ciento por mercancía con un valor de 18 dólares o menos.

Es verdaderamente sorprendente ver las pocas detenciones, y de igual manera, las pocas sentencias por delitos más graves como suministro, tráfico, introducción, extracción o transporte de narcóticos. La pregunta de fondo que nos dejan estos datos es: ¿a quién está dirigida la guerra contra las drogas actualmente en México? De acuerdo a los datos recabados, más que a los grandes traficantes o vendedores como afirma el Gobierno, parecería que es a los consumidores y pequeños vendedores. Estos no tienen un peso significativo en la dinámica del narcotráfico y el crimen organizado, que es la supuesta razón por la cual el Gobierno ha colocado a más de 45.000 militares en las calles, ha reformado leyes para reducir garantías fundamentales al debido proceso, y ha llamado a las muertes de civiles y las violaciones a derechos humanos “daños colaterales” de la guerra.⁶³ Es cierto que el mundo del narcotráfico es estratificado y que existen pocos grandes capos y muchos subordinados debajo de ellos, pero los datos proporcionados sugieren, por el tipo de delito y las sentencias mínimas otorgadas, que estamos ante una situación donde los eslabones más débiles de esta gran cadena del narcotráfico son principalmente los que se encuentran encarcelados.

El análisis del decreto o Ley de Narcomenudeo aprobada en agosto de 2009 muestra que es muy probable que esta criminalización a consumidores y pequeños vendedores de drogas no solo se mantenga, sino que incluso incremente. La legislación de drogas en México por tanto, ha servido y parece que seguirá sirviendo para encarcelar a aquellos cuya peligrosidad y papel en el tráfico de drogas es mínimo, continuando con la tendencia de llenar las cárceles con consumidores y pequeños delincuentes, contribuyendo a una sobrepoblación y hacinamiento ya de por sí grave, e invirtiendo múltiples recursos humanos y materiales que serían mucho mejor utilizados en combatir la corrupción, ineficiencia y debilidad de las instituciones de administración y procuración de justicia y de seguridad pública en el país, así como en una prevención y educación respecto a las drogas basadas en evidencia científica.

⁶³ Agencias, SIPSE, “Muertes civiles, daño colateral de la guerra antinarco:Galván”, consultado en <http://www.sipse.com/noticias/41219-muertes-civiles-dano-colateral-guerra-antinarco-galvan.html>.

Referencias

Redacción (2010), *El Economista*, "Ofensiva del Crimen deja 22,700 muertos" consultado en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/04/13/ofensiva-crimen-deja-22700-muerto>.

EFE (2010), *Milenio*, "Mexico: el país más peligroso para ser periodista", consultado en <http://www.milenio.com/node/405633>.

³ U.S. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, (2009), "2009 International Narcotics Control Strategy Report, Washington D.C : U.S. Department of State, 98.

⁴ UNODC (2007), *World Drug Report*, New York: United Nations Publications.

⁵ *Ibid.*

⁶ Consejo Nacional contra las Adicciones (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones*, México D.F.: Instituto Nacional de Seguridad Pública.

⁷ Rodríguez Suman, Abelardo (2009) México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional en, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en México*, México D:F.; CASEDE, 42.

⁸ Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión e el Distrito Federal y El Estado de México*, México D.F.: CIDE, 28.

⁹ Zepeda, Guillermo (2007), *El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México*, Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F.: UNAM, 7.

¹⁰ Entrevista a profundidad con Elena Azaola, Febrero 2010.

¹¹ Código Penal Federal, 2009.

¹² Zepeda, Guillermo (2007), *Ibid*, 2.

¹³ Toro, Maria Celia (1995), *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder: Lynne Rienner.

¹⁴ Perez Monfort, Ricardo (1997), *Habitos, Normas y Escándalo. Prensa Criminalidad y Drogas durante el porfiriato tardío*, México D.F.: Plaza y Valdes ,16.

¹⁵ Celia Toro, Maria (1995), *Ibid*, 9.

¹⁶ Código Pena Federal (1931), México.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Astorga, Luis (2005), *El Siglo de las Drogas*, México D.F.: Plaza y Janes, 43.

¹⁹ *Ibid*, 45.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Código Penal Federal (1947), México.

²² Código Penal Federal (1968), México.

²³ Celia Toro, Maria (1995) *Ibid*, 16.

²⁴ Código Penal Federal (1978), México.

- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ Celia Toro, Maria (1995) *Ibid*,30.
- ²⁷ Código Penal Federal (1994) México.
- ²⁸ *Ibid.*
- ²⁹ *Ibid*
- ³⁰ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1995), México.
- ³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), México.
- ³² Código Penal Federal (2009), México.
- ³³ Ley General de Salud (2009), México
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Entrevista a profundidad con Alejandro Madrazo, febrero 2010.
- ³⁷ Código Penal Federal (2009), México.
- ³⁸ Zamudio Carlos y Hernández Jorge (2009), *La Ley de Narcomenudeo: una Apuesta Dudosa*, Holanda:Transnational Institute.
- ³⁹ Entrevista a profundidad a Alejandro Madrazo, febrero 2010.
- ⁴⁰ Olson, Eric (2009), *Police Reform and Modernization in Mexico, 2009*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- ⁴¹ Barquet, Daniel (2009), *Milenio*, "Rebelión de Jueces en Yucatan", consultado en <http://impreso.milenio.com/node/8663081>
- ⁴² Para clarificar los términos utilizados: "mona" es un pedazo de estopa o papel que absorbe liquido solvente, un "guato" es una monto, , "baro" es dinero", " chicharra" o "medio gallo" es medio cigarro de marihuana y "mota" es marihuana. Los chavos siguen hablando de la UMAN aunque estas unidades ya fueron oficialmente "transformadas" en Centros de Operación Estratégicas; pero para fines prácticos de la población, es lo mismo.
- ⁴³ Zepeda, (2007) *Ibid*, 2.
- ⁴⁴ Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Ibid*, 7.
- ⁴⁵ Kings College of London (2009), *World Prison Brief*, consultado en (http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poptotal)
- ⁴⁶ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.
- ⁴⁷ Giacomello, Corina y Espinosa, Elena Margarita (2006), *Discriminación a personas reclusas y exreclusas con perspectiva de género*, México D.F.: CONAPRED.
- ⁴⁸ Azaola, Elena (2008), *Crimen, Castigo y Violencias en México*, Quito: FLACSO, 112.
- ⁴⁹ Zepeda, (2007) *Ibid*, 2.
- ⁵⁰ *Ibid*,1.
- ⁵¹ *Ibid.*
- ⁵² Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Ibid*, 4.
- ⁵³ Zepeda (2007) *Ibid*,6.
- ⁵⁴ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.
- ⁵⁵ Estos datos son congruentes, aunque no iguales, a los del cuadro 5. Si sumamos el número de detenciones por los delitos de "consumo" y "posesión" ahí señalados, resulta en 55.324, casi igual al de las averiguaciones previas iniciadas del cuadro 4. Esto confirma lo que ya se señalaba acerca de que lo que la autoridad califica como "consumo" en el cuadro 5 debe ser calificado como "posesión".
- ⁵⁶ Azaola, Elena (2008), *Ibid*, 154.
- ⁵⁷ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.
- ⁵⁸ Azaola, Elena (2008), *Ibid*, 156.
- ⁵⁹ Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.
- ⁶⁰Entrevista Rosa Julia Leyva, marzo 2010.

⁶¹ Giacomello (2006), *Ibid*, 38.

⁶² Entrevista a profundidad Corina Giacomello, enero 2010.

⁶³ Agencias, *SIPSE*, "Muertes civiles, daño colateral de la guerra antinarco:Galván" consultado en <http://www.sipse.com/noticias/41219-muertes-civiles-dano-colateral-guerra-antinarco-galvan.html>.