



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA
II PROMOCIÓN
2008 – 2010**

**“La legislación de drogas en México y su impacto en la situación
carcelaria y los derechos humanos”**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia

Presenta:

ANA PAULA HERNÁNDEZ PONTÓN

Director de tesis:

Dr. José Luis Velasco Cruz

Vocal Secretario: Mtro. Juan Carlos Silva Adaya

Vocal: Mtro. Armando Ismael Maitret Hernández

México, D.F., 2010

Índice

Introducción.....	p. 1-8
1. Contexto del problema de las drogas en México.....	p. 9-15
2. Estructura Institucional del sistema de control de drogas en México	p. 16 -23
3. Desarrollo histórico de la legislación mexicana en materia de drogas.....	p. 24-33
4. La legislación actual de drogas en México.....	p. 34-43
5. La situación carcelaria en México.....	p. 44-50
6. Población carcelaria por delitos contra la salud en México.....	p. 51 - 67
7. Conclusiones	p. 68- 71
Bibliografía.....	p. 72-76

La legislación de drogas en México y su impacto en la situación carcelaria y los derechos humanos

Introducción

Planteamiento del problema de investigación

En México, las políticas hacia las drogas y la legislación que regula los delitos vinculados con drogas son congruentes con el paradigma prohibicionista y punitivo que ha predominado a nivel mundial desde el siglo pasado. Sin embargo, los resultados de dicho paradigma no han sido los esperados. La declaración de febrero de 2009 de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, compuesta por tres ex mandatarios Latinoamericanos, entre ellos Ernesto Zedillo, dice con claridad: *“las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de drogas.”* (Comisión de Drogas y Democracia, 2009:5). Mas no solo las políticas y la legislación no han sido efectivas en erradicar las drogas, sino que los costos sociales de las mismas han sido sumamente altos.

Sin lugar a duda el costo más visible en nuestro país son los niveles de violencia que se viven a causa del narcotráfico en particular y el crimen organizado en general. Pero existen otros costos, posiblemente menos “escandalosos” pero igual de altos, como son la cantidad y el perfil de gente encarcelada como resultado de la legislación de drogas, y las violaciones a los derechos humanos que ésta misma ha permitido. Progresivamente en México se ha venido considerando el tema de drogas como uno no sólo de seguridad pública, sino de seguridad nacional, lo que ha incrementado las penas, modificado los procedimientos para otorgar mayores facultades discrecionales a los policías y ministerios públicos, y permitido la regresión en el reconocimiento de derechos fundamentales al debido proceso. A su vez, el aumento de la población carcelaria por el endurecimiento de penas, incluyendo aquellas por delitos contra la salud, llevan a la sobrepoblación, hacinamiento y a condiciones al interior de las cárceles que también son violatorias de

derechos fundamentales.

Conceptos principales y su relación: drogas, cárceles y derechos humanos

En su reconocido libro “*Aprendiendo de las drogas*” el sociólogo y profesor de derecho Antonio Escohotado señala que las drogas pueden catalogarse como cosas que entran en nuestro cuerpo por cualquier vía y que provocan una intensa reacción. Cada uno de estos compuestos contiene propiedades farmacológicas determinadas, y el efecto de las mismas difiere (Escohotado, 1992:19). Dentro de esta categorización entran toda una diversidad de compuestos, desde el café y el alcohol hasta la cocaína y la heroína. Aunque cada una tiene propiedades y efectos distintos lo que es determinante para su diferenciación, dice Escohotado, son los valores mantenidos por cada sociedad que influyen en las ideas que se forman sobre las drogas, haciendo que el influjo que ejerce la aceptación o rechazo de una droga sobre el modo de consumirla puede ser tan decisivo como sus propiedades farmacológicas (Escohotado, 1992:23).

Y bien, efectivamente el día de hoy tenemos que drogas como el alcohol y el café son reguladas, y por ende compradas y consumidas de manera legal, mientras que la compra y consumo de otras drogas como la marihuana, cocaína, heroína y otras es ilegal. La prohibición de determinadas drogas ha ido cambiando a lo largo de la historia, y no es hasta finales del siglo XIX e inicios del siglo XX que las principales potencias mundiales comienzan a crear un régimen que prohíbe el comercio y consumo de determinadas sustancias.

Desde ese momento hasta ahora, se ha creado una estructura bien definida a nivel internacional para la fiscalización de las drogas ilegales, sustentado ante todo en hacer cumplir las tres convenciones internacionales sobre drogas existentes: la Convención Única sobre Estupeficientes (1961), según las modificaciones del Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1971), y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas (1988). Para hacer cumplir dichos tratados existe la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), órgano de fiscalización “independiente y cuasi judicial” que técnicamente es independiente de los Gobiernos y de la ONU; La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el

Delito (ONUDD), la agencia de la ONU encargada de coordinar las actividades internacionales de fiscalización de estupefacientes.; y la Comisión de Estupefacientes (CND) que es el principal organismo encargado de la formulación de políticas del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU (International Drug Policy Consortium, 2010). México ha ratificado los tres tratados internacionales sobre drogas.

Esta estructura internacional es la que ha ido marcando la pauta por más de 50 años sobre las políticas de drogas formuladas e implementadas en el mundo, las cuales tienen como punto de partida y llegada no sólo la prohibición del uso de determinadas drogas sino, y ante todo, la penalización de dicho uso o consumo, así como su siembra y cultivo, producción, transporte, suministro y comercio. A la penalización de determinada conducta le ha seguido el uso de la cárcel como método por excelencia de castigo y supuesta corrección.

Diversos autores como Massimo Pavarini, Marcelo Bergman y Elena Azaola coinciden en el aumento de la población carcelaria en los últimos veinte años. Pavarini señala que *“la población detenida ha crecido en el mundo en las últimas dos décadas y significativamente, no sólo en su conjunto, es decir, en total, sino casi en todas partes”* (Pavarini, 2008: 69). Bergman y Azaola, haciendo referencia en concreto a la situación de México, señalan que la razón de ello obedece ante todo a un endurecimiento de las penas (Bergman y Azaola, 2007) o a legislaciones penales más represivas.

Y efectivamente, el aumento de la población carcelaria en el mundo, particularmente en lugares como Estados Unidos, China, Rusia y países de América Latina, tiene una relación con el aumento y endurecimiento de penas relacionadas con el consumo, cultivo, siembra, producción, transporte suministro y comercio de las drogas. Martin Jelsma señala que en las últimas dos décadas se ha visto un crecimiento rápido de la población carcelaria en casi todo el mundo, en parte debido a un endurecimiento de las leyes antidrogas bajo influencia de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988 (Jelsma, 2008). Esta Convención introduce de manera obligatoria en su artículo 3 que los países firmantes deben adoptar las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno todas las actividades relacionadas con producción, venta, transporte, distribución, etc., de las sustancias incluidas en las listas más restrictas de las

convenciones de 1961 y 1971. También debe ser sujeto a sanciones penales el “cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes” así como el consumo de drogas, diciendo que “la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal” deben ser tipificados también como delitos penales, aunque agregando que esto debe ser a “reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico” (Convención contra el Tráfico ilícito, 1988) .

Pavarini a su vez señala que *“la drug war de la segunda mitad de los años setenta marcaría tanto la epifanía como el modelo paradigmático en el cual se fueron inspirando en adelante todas las políticas que apelan a la necesidad de elevar la moral de las costumbres incluso a través de una fuerte recuperación de la idea de merecimiento del castigo”* (Pavarini, 2008: 74).

Por ende, las Convenciones que determinan la fiscalización de las drogas a nivel internacional, la creación de legislaciones penales cada vez más duras para, entre otras cosas, cumplir con dichas Convenciones, y los valores culturales en muchos países que miran a las drogas como “un mal de la sociedad que amenaza la salud y los valores de la población” (Beckley Foundation, 2008:1), así como otros factores, han contribuido al aumento de la población carcelaria en el mundo. Dicho aumento en muchos países adquiere el carácter de crisis, marcado por la sobrepoblación y el hacinamiento, éste último definido como *“la aglomeración de personas en un mismo lugar que se considera excesivo”* (Diccionario de la Lengua Española, 2005), y por condiciones que constituyen claras violaciones a los derechos humanos.

Por ende, el tema de la legislación de drogas tiene un vínculo estrecho con la situación carcelaria y con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de quienes se encuentran encarcelados. Los derechos humanos son entendidos como el conjunto de derechos y libertades reconocidos a todos los seres humanos simplemente por su condición humana, y que establecen tanto los límites como las obligaciones de los Estados para asegurar “la dignidad de la persona humana” (Oraa y Gómez Isa, 2002:47). Como establece Ferrajoli los derechos fundamentales son un “coto vedado”, lo que asegura un “piso común” para todos los ciudadanos en cuanto a los derechos fundamentales que tienen

que ser garantizados por el Estado y que no están a “discusión” ni el ámbito legislativo, ni en la formulación de las políticas públicas, ni en otro tipo de espacios del gobierno democrático. (Ferrajoli, 2002: 9). De tal manera que una de las características principales de los derechos humanos, y que cobra mucha relevancia en esta investigación, es su universalidad.

La universalidad de los derechos humanos la podemos ver en dos sentidos. Por un lado, se trata de que los derechos son validos para todas las personas sin excepción alguna, lo cual está directamente relacionado con el principio de no discriminación que establece que los Estados se comprometen a respetar, garantizar, y proteger los derechos para todas las personas bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Convención Americana, 1969). Por otro lado, significa que existen estándares que se establecen en los diversos instrumentos internacionales de protección a dichos derechos (declaraciones, convenciones, tratados, etc.) que marcan las obligaciones para todos los Estados que los firman. Estos estándares internacionales de derechos humanos marcan un entendimiento compartido entre los Estados firmantes de dichos tratados sobre lo que tienen que hacer (reformas, políticas públicas, destinación de presupuesto, etc.) y lo que tienen que dejar de hacer (no torturar, no reprimir, no limitar la libertad en ninguna forma, etc.) para cumplir con sus obligaciones respecto a los mismos.

Estas características de los derechos humanos cobran particular importancia para las personas encarceladas, dado que las personas que ingresan a la prisión no pierden sus derechos fundamentales. Conservan todos sus derechos y libertades garantizados por el derecho internacional de los derechos humanos, salvo aquellos que necesariamente se restringen por el hecho de estar encarcelados. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha señalado en su observación 21 sobre “Trato Humano de las personas privadas de la libertad” que “*personas privadas de libertad gozan de todos los derechos enunciados en el [PIDCP], sin perjuicio de las restricciones inevitables en condiciones de reclusión*” (Comité de Derechos Humanos, 1992). Por lo tanto, los reclusos,

como todas las demás personas, gozan del derecho a la vida, a tener el más alto nivel posible de salud, y a ser tratados con dignidad y protegidos contra todo tipo de tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Beckley Foundation, 2008). Desafortunadamente en la mayoría de los países del mundo esta observación 21 y los demás tratados o convenciones existentes en la materia no se cumplen y encontramos claras violaciones a los derechos humanos de las personas encanceladas.

A pesar de que la relación entre la prohibición y penalización de las drogas y el aumento de la población carcelaria en el mundo ha sido afirmada por diversos académicos y organizaciones, esta relación no ha sido investigada en el caso concreto de México. El objetivo de esta investigación por ende es justamente analizar cuál ha sido el impacto de la legislación que regula los delitos vinculados con drogas en la situación carcelaria del país y en los derechos humanos de la gente encarcelada por dichos delitos.

La hipótesis que guió la investigación es que la legislación que regula los delitos vinculados con drogas¹ en México ha contribuido al aumento de la población carcelaria y a la violación de los derechos humanos de estas personas, sin que, en contrapartida, haya demostrado ser eficaz en el combate del delito.

Metodología

La metodología de la investigación consistió, primero, en una recolección de datos documentales. Para ello, se solicitó información sobre detenciones y sentencias por delitos contra la salud de 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 a cargo de procesos penales correspondientes a cada distrito de cada uno de los estados seleccionados, así como algunos datos generales consultados en la página web del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

¹ De ahora en adelante nos referiremos a esto como “legislación de drogas”.

Sería demasiado ambicioso para 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; Jalisco y el Distrito Federal que se encuentran más en la zona centro de país, el Distrito Federal por ser una de las ciudades más grandes del mundo con más de 8 millones de personas y por ende con una gran concentración poblacional; y Jalisco por tener el mayor número de detenciones en materia de delitos contra la salud, rebasando incluso los estados fronterizos.

Además de la recolección de fuentes documentales y de primera mano, la otra herramienta metodológica utilizada en la investigación fue la entrevista a profundidad, donde hubo dos tipos de entrevistas para los fines señalados: entrevistas con expertos que complementaron la información sobre la situación carcelaria y sobre los efectos de la legislación de drogas sobre la misma y sobre los derechos humanos; y entrevistas con personas directamente afectadas por la legislación de drogas.

Finalmente, se hizo una revisión y consulta de información documentada y publicada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y organizaciones civiles de derechos humanos (tanto nacionales como internacionales), de libros y artículos publicados por los expertos mencionados anteriormente, entre otros, así como de notas periodísticas que contenían información relevante para la investigación.

Estructura de la investigación

La investigación consiste de ocho capítulos. El primero contempla el contexto del problema de drogas en México, analizando las razones políticas y sociales que han llevado a las políticas y legislación vigentes en la materia, así como a la estrategia de guerra contra las drogas implementada por el Presidente Calderón. El segundo capítulo describe la estructura institucional del sistema contra las drogas en México, con el fin de comprender los actores que participan en el proceso de implementación de la legislación de drogas, así como el proceso que se lleva a cabo desde la detención hasta la sentencia. El tercer capítulo hace un recuento histórico de la legislación de drogas en México desde 1931, analizando cómo se ha ido modificando el Código Penal Federal en particular en relación a la formulación de

las Convenciones Internacionales en materia de drogas y a la política estadounidense. El cuarto capítulo describe la legislación vigente al día de hoy, haciendo a su vez un análisis detallado de las últimas reformas a la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y al Código de Procedimientos Penales realizadas en el 2009, correspondientes a la materia de narcomenudeo² dada su importancia y relevancia para los objetivos de la investigación.

En el quinto capítulo se analiza la situación carcelaria general del país, viendo algunas de sus principales características con un enfoque en particular en la sobrepoblación carcelaria y las condiciones al interior de las cárceles que representan violaciones a derechos fundamentales. En el sexto capítulo ya entramos a analizar en particular la población encarcelada por delitos contra la salud. En este capítulo hacemos una sistematización de la información recabada sobre detenciones y sentencias por delitos contra la salud en Chihuahua, Jalisco y el Distrito Federal, pudiendo hacer una valoración basada en estos datos sobre los delitos con mayor incidencia, las sentencias que se otorgan en la mayoría de los casos por dichos delitos, así como quiénes están siendo detenidos y encarcelados por delitos contra la salud en México. En el séptimo capítulo se analiza un sector particular y emblemático, de esta población: el de las mujeres encarceladas por delitos contra la salud, recuperando una entrevista a profundidad hecha con una mujer encarcelada durante once años por el delito de transporte de morfina. El último capítulo recoge las principales conclusiones de la investigación.

² De acuerdo a Carlos Zamudio, el narcomenudeo se define como “el comercio de drogas ilícitas en pequeña escala.”

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 (El Economista, 2010), o que la Sociedad Internacional de Prensa haya señalado que México se ha convertido en el país más peligroso en el mundo para ser periodista (Milenio, 2010).

Es claro que los niveles de violencia y la crisis de seguridad actual están directamente relacionadas con el fortalecimiento del crimen organizado en el país, caracterizado en particular por el narcotráfico y las divisiones al interior 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 claves para las rutas del tráfico. Las ciudades fronterizas del país han sido de las más afectadas, principalmente Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua, que con 191 muertos por cada 100,000 habitantes se ha convertido en la ciudad más violenta del mundo (El Universal, 2010). Sin embargo la violencia no ha sido exclusiva a los estados del norte; estados como Guerrero, Michoacán, Morelos y el Estado de México de igual manera han experimentado una violencia sin precedentes. 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 implicados en el tráfico, comercio y suministro de drogas.

Aunado a los niveles de violencia, esta situación ha agravado la situación de derechos humanos en el país. Las violaciones a derechos humanos cometidas por miembros del ejército mexicano en contra de la población han aumentado alarmantemente, con 3,430 quejas recibidas por dichas violaciones en lo que va del sexenio del presidente Calderón por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dicha situación ha sido señalada y documentada por diversas organizaciones de derechos humanos en el país, además de ser tema prioritario para organizaciones internacionales como Amnistía Internacional y Human

Rights Watch. El informe de 2009 de Human Rights Watch titulado “Impunidad Uniformada” señala que las fuerzas armadas de México han cometido serias violaciones a los derechos humanos, que han incluido asesinatos, tortura, violaciones y detenciones arbitrarias. Uno de los principales problemas se encuentra e la jurisdicción militar, donde todos estos casos de violación en contra de civiles son juzgados por las cortes militares, teniendo así un ejército que se investiga a sí mismo, y resultando en impunidad. Human Rights Watch denunció que de todos los casos de violación a derechos humanos cometidos por miembros del ejército desde el año 2000, solo un soldado ha sido condenado por violación a derechos humanos en contra de un civil. (Ballinas, 2010).

Aunado a ello, varias de las reformas llevadas acabo por el gobierno del presidente Calderón han implicado una clara regresión en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos. El ejemplo más claro es el arraigo, figura penal incorporada en 2008 a la Constitución Política Mexicana en su artículo 16 y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo 12 desde 1996. El arraigo permite la detención y privación de la libertad de una persona hasta por 80 días, sin ninguna acusación, orden de aprehensión o sin haber sido detenida por cometer un delito en flagrancia, simplemente por ser sospechosa de cometer un delito relacionado con la delincuencia organizada.

Por ende, detrás de la crisis de seguridad y violencia en México está claramente el tema de 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 una de las rutas de paso privilegiadas de cocaína proveniente principalmente de Colombia. De acuerdo a información del Departamento de Estado del Estados Unidos, el 90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos pasa por México (U.S. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2009). 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; siendo 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 UNODC y uno de los principales productores y suministradores de metanfetaminas (UNODC, 2007). Aunado a ello en México se ha incrementado

progresivamente el problema del consumo y adicción entre la población,. La Quinta Encuesta Nacional demuestra un aumento en el consumo de drogas de alta peligrosidad, tanto para la salud como para la sociedad, como las metanfetaminas y el cristal: 6 veces más personas con estas tendencias de consumo ahora que hace cinco años (CONADIC, 2008).

Ahora bien, el problema de drogas en México, compuesto por su siembra, cultivo, producción, suministro, tráfico, consumo y lavado de dinero y caracterizado por el poder de los cárteles de droga, su infiltración en todos los niveles de gobierno y la corrupción general del mismo gobierno en sus tres niveles, no es exclusivo de manera alguna a los últimos tres años del gobierno de Felipe Calderón. Y la estrategia que éste ha empleado para combatir el problema no responde solamente a una estrategia nacional, sino al paradigma mundial que ha elegido enfrentar el problema de las drogas con estrategias prohibicionistas y punitivas.

El combate a la siembra y cultivo drogas es probablemente el más antiguo, con más de 70 años, teniendo en México desde 1947 la Dirección Federal de Seguridad con atribuciones legales para intervenir en el asunto de drogas. Como señalan Jorge Luis Sierra y Laurie Freeman, México históricamente ha sido un productor de marihuana y amapola; el cultivo de ambos ha tenido lugar en las montañas de la Sierra Madre en estados del noroeste como Sinaloa y Chihuahua, así como en Guerrero, en el sur; el ejército mexicano lleva más de medio siglo dedicado persistentemente a una campaña de erradicación. Igualmente históricas, dicen los autores, son las redes de tráfico que se crearon para introducir drogas y cometer otros tipo de contrabando desde México a Estados Unidos. Estas redes adquirieron más poder y sofisticación a mediados de la década de los 80's, cuando los traficantes colombianos, bloqueados por las campañas de interdicción de Estados Unidos en Florida y el Caribe, recurrieron a los servicios mexicanos para traficar cocaína a través de la frontera entre Estados Unidos y México. La cocaína modificó rápidamente el escenario de la droga en México (Sierra y Freeman, 2005:335).

Desde finales de los años 60 comienza a hablarse de las drogas como una amenaza a la seguridad nacional. El 14 de julio de 1969 el presidente Richard Nixon dijo, en un mensaje especial al Congreso de EU, que el abuso de las drogas era una amenaza nacional seria.

Mas es en 1986 con el “National Security Decision Directive 221” cuando el presidente Ronald Reagan consigna formalmente que el tráfico de drogas era una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. (Astorga, 2007:11) De aquí inicio una práctica de “certificación”, como un requisito impuesto por el Congreso norteamericano a las naciones productoras de drogas o de tránsito, incluyendo México, para certificarlas cada año por cooperar en las campañas de control de drogas de Estados Unidos. (Sierra y Freeman, 2005:337). La relación entre Estados Unidos y México en materia del combate a las drogas ya se había tensado para este año, dado que en 1985 fue asesinado en México el agente de la DEA Enrique Camarena, evidenciando la corrupción que existía en México y que los narcotraficantes eran protegidos por una red enorme que llegaba a los más altos niveles de gobierno (Sierra y Freeman, 2005:337).

Por ende, desde mediados de los 1980’s México asume como propia la visión estadounidense e incorpora el tráfico de drogas al esquema de seguridad nacional. Desde Miguel de la Madrid (1982), pasando por Carlos Salinas (1988), Ernesto Zedillo (1994), Vicente Fox (2000) y Felipe Calderón (2006) todos estos gobiernos han considerado que el trafico de drogas es una amenaza a la seguridad nacional (Astorga, 2007:31). Es por ello que desde ese entonces, la lógica del combate al tráfico de drogas coloca y legitima a los militares para liderarlo.

Aunque esta visión ha estado presente desde hace más de 25 años, nunca se ha visto con tanta claridad como ahora. Diversas tesis circulan respecto a por qué Felipe Calderón decidió convertir el tema de seguridad y la guerra contra el crimen organizado como los que caracterizarían su sexenio; algunos señalan que fue la manera de legitimarse frente a la sociedad después del margen mínimo, y muy cuestionado, de su victoria sobre Andrés Manuel López Obrador en las elecciones del 2006. Mas sea cual sea la razón, el hecho es que desde que era presidente electo señaló que el mayor desafío que ya había rebasó a todos, la mayor afrente al Estado mexicano, era la seguridad, y que le quedaba claro que la seguridad pública era ya un asunto de seguridad nacional, donde la inseguridad y la delincuencia organizada amenazan ya al Estado mexicano mismo. (Astorga, 2007:53).

México tiene una Ley de Seguridad Nacional que fue aprobada en el 2005 durante el sexenio de Vicente Fox. Recientemente se tuvo un debate agudo en torno a las reformas a

esta ley, propuestas por el Presidente Calderón y por el Secretario de Defensa, Guillermo Galván Galván, que pretenden darle un marco legal a la intervención de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado. El Ejecutivo propone regular la participación del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea en el combate contra el crimen organizado cuando sus ataques afecten a la seguridad nacional, la cual se define como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano (Ley de Seguridad Nacional, 2005). Regularía su presencia en las calles con la creación del concepto de *declaratoria de existencia de una afectación a la seguridad interior* cuando se registre “*sublevación o el trastorno interior en una entidad federativa; agresiones directas a las instancias o a los integrantes del Consejo; actos que pongan en peligro el orden, la paz o la seguridad pública de un municipio, entidad federativa o región; y cuando la capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones sea insuficiente o ineficaz*” (Senado de la República, 2009). Por diferencias en cómo y por quien se aprobaría dicha declaración, y ante todo por un debate sin avances en torno al fuero militar, dichas reformas no lograron la aprobación en el periodo legislativo que terminó en abril del 2010 y se volverán a discutir en el siguiente periodo que inicia en septiembre 2010. Aunque en diversas ocasiones el presidente Calderón y su gabinete han señalado que la presencia del Ejército en las calles y en tareas de seguridad pública es una medida temporal, estas reformas propuestas contradicen estos señalamientos y parece que se cumple lo que señala Astorga: “*concebir el tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional es eternizar la presencia militar en su combate*” (Astorga, 2007:296).

Esto, como ya se señalaba más arriba, va de la mano con la estrategia de combate a las drogas empleada en Estados Unidos. Desde 2001, Adolfo Aguilar Zinser, consejero de Seguridad Nacional del gobierno de Vicente Fox, declaraba públicamente que “*quien realmente decide la política antidrogas de México es Estados Unidos*” (Astorga, 2007:35). En septiembre de 2002 la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos aprobaron la suspensión permanente del proceso de certificación hacia México, elogiando la lucha antidrogas del Gobierno mexicano. La cooperación entre ambos países en la materia ha ido creciendo, mas de acuerdo al International Narcotics Strategy Report de 2009, la cooperación que existe actualmente con el presidente Calderón es una “sin precedentes” (International Narcotics Strategy Report, 2009).

Dicha cooperación entró en una nueva fase con la firma de la Iniciativa Mérida el 3 de diciembre de 2008, acuerdo bilateral a tres años que hasta inicios del 2010 había aprobado casi \$1.4 mil millones de dólares de ayuda de Estados Unidos a México para la lucha antidrogas. En congruencia con la perspectiva señalada hasta ahora, el apoyo se ha enfocado principalmente en proporcionar equipo y capacitación a las fuerzas de seguridad. De acuerdo a Maureen Meyer, de los 1.35 mil millones otorgados para México en los cuatro paquetes de asistencia ya aprobados por el gobierno de Estados Unidos, \$481.5 millones han sido para helicópteros y aviones de vigilancia, principalmente destinados a la Secretaria de Defensa Nacional y la Secretaria de Marina. Solo \$148.5 millones han sido designados para actividades relacionadas a la reforma judicial, al fortalecimiento institucional, al combate a la corrupción y al estado de derecho. (Meyer, 2009).

Aunque los fondos solicitados para 2010 en el marco de la Iniciativa Mérida parecen mostrar un cambio en esta distribución, con más fondos a fortalecimiento institucional y menos a equipo militar, el enfoque de la política antidrogas de Estados Unidos y México hasta el momento, que ha sido nombrada mundialmente como la “guerra en contra de las drogas”: se ha caracterizado por políticas sumamente represivas, de cero tolerancia que tienen a miles de personas encarceladas por crímenes relacionados con drogas, muchos de ellos por la simple posesión de cantidades mínimas. Esta guerra tiene un enfoque prioritario en combatir la oferta y no la demanda de las drogas, mirando el problema como uno de seguridad pública y no de salud pública, razón por la cual los recursos y el esfuerzo se ubican en la actividad policial/militar y en la amenaza de la cárcel. Aunque con el presidente Obama comienza a cambiar un poco la estrategia con mayor enfoque en la demanda, estos cambios aun permanecen sólo en el discurso, y estará por verse si efectivamente se llevarán acabo los cambios dramáticos necesarios en la práctica para modificar el enfoque de esta guerra.

Aunque muy de la mano con la política estadounidense, la estrategia en México se vincula de igual manera a una estrategia global. Como ya se ha señalado, las políticas hacia las drogas y la legislación que regula los delitos vinculados con ellas en México son congruentes con el paradigma prohibicionista y punitivo que ha predominado a nivel mundial desde inicios del siglo XX y que se ve con claridad en las tres convenciones

internacionales sobre drogas mencionadas anteriormente, todas firmadas y ratificadas por México. Sobre esto hablaremos con más detalle en los próximos capítulos.

2. Estructura 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 de Salud Federal. 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”* (Rodríguez, 2009:42).

La distribución de competencias y tareas entre la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) 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 Secretaria 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.

En términos de números, en México hay poco más de 423,000 policías de todo tipos, con 2,020 corporaciones policíacas. El 90% de estas políticas pertenecen a corporaciones preventivas, lo que quiere decir que se cuenta solamente con 42,000 policías ministeriales para investigar los 1.7 millones de delitos denunciados en el país. El 93% de estos 423,000 policías pertenece a los niveles estatal y municipal (Guevara, 2009).

Para poder comprender la relación entre la legislación de drogas y la situación carcelaria es importante comprender a grandes rasgos cómo 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 consigna, es decir, la acusa formalmente ante el juez. Esto se tiene que hacer en las siguientes 48 horas a 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.

Gustavo Fondevilla señala que en México, la mayoría de las personas son consignadas o acusadas de un delito como resultado de una investigación casi inexistente. Hablando del caso de Distrito Federal, Fondevilla señala que:

Sistemáticamente el número de consignaciones con detenido (en flagrancia, sin investigación), es bastante superior a las consignaciones sin detenido (con investigación). El nivel de investigación siempre está por debajo de 50%, y además, ha disminuido sistemáticamente en los últimos seis años. Mientras que en 2001, 42% de las consignaciones fueron sin detenido, en 2006 sólo 22%. Ahora, si consideramos que las aprehensiones en flagrancia las realiza la Secretaría de Seguridad Pública (y su policía preventiva), entonces podemos decir que el peso y la responsabilidad de las consignaciones no están en la Procuraduría, ni son producto de una investigación criminal. Cuando esto sucede, la detención de los delincuentes queda en manos de dos factores: la intuición policial y la información proporcionada por la gente. (Fondevilla, 2009:88)

Aquí es donde comenzamos a ver algunos de los problemas graves del sistema penal en México, así como la relación que existe entre la forma en que funciona este 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 involucrados en todo el proceso, particularmente la policía, lo que tiene que ver con los niveles de corrupción de las mismas y con las violaciones a derechos humanos cometidas por ellas.

Los derechos al debido proceso están plenamente reconocidos y garantizados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto en el sistema universal de Naciones Unidas como en el sistema regional de la Organización de Estados Americanos. México ratificó tanto la Convención Americana y como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) desde 1981. Ambos instrumentos reconocen los siguientes derechos particularmente relevantes para esta investigación, en este caso tomados del artículo 9 del Pacto:

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

Sin embargo, la violación a estos derechos al debido proceso en México ha existido y continúa existiendo de manera grave: abusos de parte de la policía en el proceso de detención; las detenciones arbitrarias por ausencia de una orden de aprehensión cuando no se está cometiendo el delito el flagrancia; el no poner al detenido a disposición del MP de manera inmediata, el tenerlo incomunicado o torturarlo para sacarle información u obtener una confesión; el que su abogado o persona de confianza no esté presente al momento de su declaración; el que no se le informa del delito del que se le acusa; el que no se proporcione un traductor cuando se trata de una persona perteneciente a un pueblo indígena que no habla español, entre muchos otros. Justamente en el mes de marzo de 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU, encargado de vigilar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hizo una serie de recomendaciones al Estado Mexicano respecto al cumplimiento de sus obligaciones respecto al Pacto: *“El Comité observa con preocupación la persistencia de la tortura y los malos tratos por parte de las autoridades policiales, el escaso número de condenas de los responsables y las sanciones leves impuestas a los autores”* (Comité de Derechos Humanos, 2010).

La falta de confianza de la población hacia las autoridades involucradas en todo el proceso, particularmente la policía, es un problema grave, y esto también tiene que ver con los niveles de corrupción de las mismas. La Encuesta Internacional de Criminalidad y Victimización realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y la ONU en el 2004 demostraba que el promedio general de “no denuncia” de delitos en México es del 75% (ICESI y ONU, 2004). En la encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en el 2009 a la población carcelaria del Estado de México y el Distrito Federal, el 5.7% 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%, 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 (CIDE, 2009).

Uno de los ejemplos más claros de esta corrupción y del involucramiento de la policía en la comercialización de drogas es el caso de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN). Estas unidades fueron instaladas en los estados desde el 2003 como parte de una nueva estrategia nacional integral de combate al narcomenudeo, teniendo agentes de Ministerios Públicos federales, miembros de la Policía Federal así como de la policía estatal. Sin embargo, en agosto 2009 se tomo la decisión de desaparecerlos debido a que, en palabras de los Procuradores de Justicia del país, “se habían transformado en focos de corrupción” (Crónica, 2009). Las declaraciones de una persona que trabajaba para un comandante en la UMAN de Quintana Roo señalaba que *“lejos de combatir la comercialización de drogas al menudeo, la mayoría de los agentes federales ahí adscritos, se dedican a extorsionar a los narcomenudistas a cambio de protección y sólo operan en aquellos lugares donde no se pagan las cuotas”* (Radio Quintana Roo, 2009). En el marco de las nuevas reformas respecto al combate al narcomenudeo, a las cuales nos referiremos más adelante, dichas unidades se han transformado en Centros de Operación Estratégica (COE) con el objetivo de estrechar la coordinación entre Ministerios Públicos federales y locales.

Aquí es donde vemos otra dimensión de esta relación. Como ya se señalaba, la estructura tanto de la Secretaría de Seguridad Pública como la de la Procuraduría se replican a nivel estatal y en algunas funciones, a nivel municipal. Esto representa toda una serie de retos respecto a la coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, además de las autoridades del Distrito Federal, comenzando por la distribución de fondos y pasando ante todo por la distribución y claridad en atribuciones y responsabilidades.

México cuenta con un Sistema Nacional de Seguridad Pública, regulado normativamente por una ley general con el mismo nombre aprobada a finales del 2008, que define la Seguridad Pública como *“una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios”*; que ubica que la función de la misma *“se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de la Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los*

responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas...”; y que establece que “la coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Ley General del Sistema de Seguridad Pública, 2008).

En la práctica esta coordinación es sumamente compleja, comenzando por el hecho de que los niveles de eficacia y eficiencia de las diversas autoridades en el Sistema son muy diferenciados. Como ya se describirá más adelante al hablar tanto de las instituciones policiales como de los juzgados, las autoridades federales han sido las más beneficiadas por reformas recientes que han implicado recursos, capacitación, y entrenamiento, mientras que las autoridades estatales, y aun más las municipales, se han quedado muy atrás. Aunado a ello, existen diferencias abismales entre los 2,500 municipios, donde una autoridad del municipio de San Pedro Garza García en Nuevo León, considerado el más rico del país, tiene recursos y capacidades muy diferentes a las autoridades del municipio de Cochoapa el Grande, el segundo más pobre en el país y que el PNUD ha comparado en niveles de desarrollo a Malawi (PNUD, 2008).

Como veremos con más detalle al analizar la legislación de drogas, esta complejidad cobra mucha importancia cuando hablamos de delitos contra la salud, mucha más considerando las reformas realizadas el 21 de agosto del 2009 en materia de narcomenudeo. Mientras que anteriormente estos delitos eran exclusivamente del ámbito federal, a partir de estas reformas las autoridades estatales y municipales participarán en detener, consignar, sentenciar y ejecutar sentencias cuando se trate de narcomenudeo. Se puede suponer que la coordinación y la división de responsabilidades, más siendo que estas autoridades estatales y municipales no han conocido anteriormente de casos relacionados con este tipo de delitos, no sólo será compleja sino habrá que ver si termina cumpliendo con el objetivo de combatir de manera más eficaz el narcomenudeo.

Regresando a la relación entre el sistema penal y la situación carcelaria, 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. Como describe Guillermo Zepeda, *“Ante la presión de la ciudadana 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” (Zepeda, 2007: 7). El caso del Distrito Federal es particularmente emblemático, donde las reformas realizadas en el 2003 llevaron al agravamiento de casi todos los delitos, teniendo anteriormente 16 tipos penales que se consideraban graves, y ahora teniendo 200 (Elena Azaola, entrevista personal, 4 de febrero 2010).

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, siendo que la persona tiene como actividad principal las actividades del campo ya sea por cuenta propia o con financiamiento de terceros, 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 que debería ser sólo para quienes han sido declarados culpables de un delito. En el 2009, de las 227,021 personas encarceladas en México, 93,128 no tenían sentencia, lo que representa un 41% de la población total (Secretaria de Seguridad Pública, 2009).

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 (Código Penal Federal, 2010). 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 caso del 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 los sentenciados por delitos contra la salud, previsto en el artículo 194, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente 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. (Código Penal Federal, 2010)

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 inculcados (ya 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 de la pena (Zepeda, 2007: 2).

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

Como se decía en el primer capítulo, la estrategia en México respecto a las drogas se vincula con el prohibicionismo que ha marcado la política global de lucha antidrogas desde inicios del siglo XX, y en particular, la política estadounidense. El paradigma prohibicionista tiene sus inicios con la Conferencia de Shanghai en 1909, que es identificada por muchos como el inicio de una serie de convenciones multilaterales para suprimir la producción, tráfico e 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 (Toro, 1995).

El prohibicionismo comienza a discutirse en México en 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 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 es un hecho que 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.” (Pérez, 1996:16).

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 del siglo pasado.

En 1923 se prohíbe la importación de todos los narcóticos, principalmente del opio, cocaína, heroína, morfina y derivados. 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 al 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 (Toro, 2005).

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 6 meses a 7 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 gratuitamente y en general, verifique cualquier actor de adquisición, suministro o tráfico de semillas o plantas que tengan carácter de drogas enervantes”* (Código Penal Federal, 1931). 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 6 a 10 años de prisión, para quien *“importe o exporte ilegalmente, drogas enervantes o sustancias de las señaladas en este capítulo”* (Código Penal Federal, 1931). 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 (Astorga, 2005).

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” (Astorga, 2005). 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.” (Astorga, 2005)

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 6 meses a 7 años) a 1 a 10 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 para el uso de drogas enervantes o de semillas, o plantas que tenga ese carácter”* (Código Penal, 1947). Por primera vez se establece un agravante, elevando la pena de 3 a 12 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 6 a 10 años) a una de 6 a 12 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”* (Código Penal Federal, 1947). 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 primer 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 2 a 9 años por la siembra, cultivo, cosecha o posesión de plantas de “cannabis” resinosas. Se eleva la pena (antes de 1 a 10 años) a una de 3 a 12 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 manera se reforma el artículo 197 para elevar las penas por la importación y exportación de estupefacientes o sustancias (antes de 6 a 12 años) a una de 6 a 15 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”* (Código Penal Federal, 1968). 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 % de la heroína y casi el 95 % de la marihuana disponible en el mercado de Estados Unidos (Toro, 2005).

En 1978 vuelven a haber 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 mas 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 consumirlos:

- 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 tratamiento (Código Penal Federal, 1978).

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 adquiera 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*” (Código Penal Federal, 1978).

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 sancionado con 2 a 8 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.

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 7 a 15 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 cometa 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 desde 1931 y otras 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 80’s el 30% 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 estadounidense llevaron a un endurecimiento mayor de las penas y a la creación de un régimen especial para lidiar con la delincuencia organizada (Toro, 2005), .

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 15 años y como pena mínima 7 años, y aquí se eleva a un mínimo de 10 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, trafico, 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 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 10 meses a 1 año 4 meses, mientras que por 5 a 10 kg por primera vez la pena era de 2 años 8 meses a 3 años 5 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 la cannabis o marihuana, y por otro ya no se incluye dentro del paquete de 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 alucinogenos, 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 necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.*” (Código Penal Federal 1994). Si estas dos últimas condiciones no se presentan, la pena será de 2 a 8 años, y si se tiene como finalidad de la siembra o cultivo alguno de los delitos señalados en el artículo 194, como suministro, producción, comercio, tráfico, etc., entonces la pena será de hasta las dos terceras partes de la ahí prevista.

A partir de aquí se establece lo siguiente respecto a la posesión y 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* (Código Penal

Federal 1994). 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*” (Código Penal Federal 1994). 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 6 meses a 3 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 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 10 años y para 1994 era de 25.

Estas reformas se ven complementadas con la creación a partir de 1994 de un “régimen alterno” 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 del Código Penal Federal 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*” (Código Penal Federal 1994).

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 (LFCDO). 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” (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 1996). 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” (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 1996)

Aunado a ello, la LFCDO establece desde 1996 la figura del arraigo en su artículo 12. Como ya se describía anteriormente, el arraigo permite la detención y privación de la libertad de una persona hasta por 80 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 estas determinaciones, una de las reformas llevadas a cabo durante el gobierno del Presidente Calderón, concretamente en 2008, no sólo 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 como se establecía originalmente en la LFCDO, 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 inculpado se sustraiga a la acción de la justicia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

Es importante señalar que el arraigo ha sido objeto de recomendaciones directas al Estado Mexicano de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, comenzando por el Consejo de Derechos Humanos, quien en el marco del Examen

Periódico Universal de Derechos Humanos llevado a cabo en febrero de 2009, hizo la recomendación explícita de que el gobierno Mexicano eliminará la figura del arraigo. De forma más reciente, el Comité de Derechos Humanos que como se señalaba más arriba, es el encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En marzo del 2010 el Comité señaló lo siguiente:

El Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del “arraigo” en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas según lo prescrito por el artículo 14 del Pacto. El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de “arraigo”. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del “arraigo” corren peligro de ser sometidas a malos tratos (arts. 9 y 14). (Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, 2010).

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*”(Código Penal Federal 2010). 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*” (Ley General de Salud, 2010). 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.

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*”(Ley General de Salud, 2010). 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 4.1 – Legislación en materia de drogas hasta el 21 de agosto de 2009.

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 25 años	1) 1 a 6 años cuando concurra instrucción y extrema necesidad económica 2) Si el cultivo, siembra o cosecha tiene por finalidad alguna de las actividades previstas en el art. 194: 2/3 de la pena establecida en ese artículo (10 a 25 años). 3) Si no tiene como fin alguna de esas actividades: de 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 el 2006, más después fue vetado por el mismo presidente Fox por presiones de la administración del entonces presidente estadounidense George W. 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.

Lo primero que hace este decreto es determinar cantidades máximas de diversos narcóticos cuya posesión está permitida si es para “estricto consumo personal”. El decreto establece la siguiente tabla de cantidades que se encuentra en el Art. 479 de la Ley General de Salud:

Cuadro 4.2 – Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Persona e Inmediato

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- dimetilfeniletilamina	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 en el 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. (Ley General de Salud, 2010).

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, mas ahora las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal también participarán. 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*” (Ley General de Salud, 2010). En otras palabras, serán las autoridades estatales (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, los delitos relacionados con las drogas se penalizan de ahora en adelante de la siguiente manera:

4.3. Legislación en materia de drogas a partir del 21 de agosto de 2009.

	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) 1 a 6 años cuando concurra instrucción y extrema necesidad económica 2) Si el cultivo, siembra o cosecha tiene por finalidad alguna de las actividades previstas en el art. 194: 2/3 de la pena establecida en ese artículo (10 a 25 años). 3) Si no tiene como fin alguna de esas actividades: de 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 (Ley General de Salud, 2010).

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 (Ley General de Salud, 2010).

Pasemos ahora a un análisis más detallado del 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, no descriminaliza el consumo personal y es congruente con la estrategia gobierno mexicano de continuar apostando a la criminalización y encarcelamiento como la solución principal al tema de drogas en el país.

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, si se “permita” la posesión de estas cantidad para el consumo personal, la cual explicaremos en sus limitaciones y alcances a continuación. Finalmente, es positivo que el decreto reconozca y permita 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. Actualmente estos son sólo riesgos e hipótesis planteadas por diversos expertos en los temas de seguridad y drogas, que no podrán ser comprobados hasta que dicha legislación comience a ser aplicada, pero son cuestiones muy importantes a tener en cuenta.

Lo primero que hay que señalar es que no se ha descriminalizado la posesión de drogas para consumo personal en México. Aquí es importante diferenciar entre los conceptos de descriminalización y despenalización, para comprender que aunque esta nueva legislación

sí *despenaliza* el consumo cuando se trata de las cantidades permitidas, no lo *descriminaliza*. Martin Jelsma y Tom Blickman hacen una descripción muy adecuada de la diferencia entre ambos conceptos:

La «descriminalización» significa la eliminación de un comportamiento o actividad del derecho penal; «despenalización», en cambio, implica simplemente una distensión de la sanción penal. La descriminalización (...) puede verse reflejada en la imposición de sanciones no penales (administrativas) o directamente en la anulación de todas las sanciones. La despenalización (...) en general conlleva la eliminación o la reducción de las penas de prisión. Sin embargo, la actividad o el comportamiento siguen constituyendo un delito penal. (Jelsma y Blickman, 2009:88)

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 del consumo va más allá de estas definiciones y de una visión desde la teoría del derecho. Tiene que ver con la manera 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 lo 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 libera.

Algo que de pronto pasa desapercibido en cómo se ha mirado esta ley es que la manera de regular normativamente el consumo personal a partir de estas reformas es muy parecido a como se encontraba regulado antes de ellas. 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*” (Código Penal Federal, 2009). El cambio con la nueva legislación es que anteriormente, el “no proceder en contra” solo se

podía dar una sola vez, y el que ahora existe una tabla muy clara que determina las cantidades consideradas dentro de “consumo personal”.

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”. Esto parece indicar que 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 esto, además de correr el riesgo de juzgar como “farmacodependiente” a muchos consumidores, se estarían legalizando diagnósticos sin sustento científico (Zamudio y Hernández, 2009). 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 es farmacodependiente, aunque porte las cantidades permitidas por la ley, a la tercera vez que esto suceda se le obliga 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 10 meses a 3 años de prisión. Dado que las cantidades establecidas son tan pequeñas (en Paraguay o en la propuesta de reforma de 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 sólo puede portar .5 gramos de cocaína, cuando en la calle esta droga se vende por gramo.

Además, al involucrar a policías y ministerios públicos municipales y estatales, existen ahora más autoridades que están detrás y 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 más fuerza y con más herramientas se penalice el consumo y se criminalice al consumidor (Alejandro Madrazo, entrevista personal, 23 de febrero, 2010).

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, afirma que:

“Con algunas excepciones, la mayoría de los policías locales no han recibido el apoyo financiero y político que si 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 u abuso encuentre trabajo en otro municipio (Olson, 2009, 6).

Mas esto no sólo 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 el 2008 se realizó una reforma al sistema penal que pretender transformar en el transcurso de los próximos 10 años el sistema penal mexicano de uno inquisitorio a uno acusatorio, transformando de igual manera los juicios escritos a juicios orales. Aunque la reforma representa un gran avance, uno de los problemas al día 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 hasta tres para implementar la nueva legislación. A nueve meses de que se aprobó el decreto, ningún estado había realizado dichas modificaciones ni mucho menos comenzado a implementarlas. Más allá de esto, ha habido 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” (Barquet, 2009).

La implementación de esta nueva legislación no sólo 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. Sólo por colocar algunas preguntas:

- ¿Quiénes serán detenidos y cómo? ¿Habrán 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 mas marginadas en la Ciudad de México:

...Los jóvenes están conviviendo en el espacio publico, 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 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 a 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...*³

³ Para clarificar los términos utilizados: “mona” es un pedazo de estopa o papel que absorbe líquido solvente, un “guato” es un 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.

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.”(Zepeda, 2007:1) 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. Esto también es señalado con claridad por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), quien afirma en su último Informe Especial sobre Centros de Reclusión en el DF:

México no es ajeno a la inercia mundial de emplear sistemáticamente la privación de la libertad como un recurso para enfrentar los problemas de seguridad. Sin embargo, esta política crea más problemas de los que resuelve. Por sí misma no reduce la criminalidad ni aumenta la percepción de la seguridad. En cambio, aumenta los problemas de financiamiento de los centros de reclusión, propiciados por la sobrepoblación y las deficiencias en cuanto a la atención, resguardo y rehabilitación de la población confinada (CDHDF, 2006:16)

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. 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 gobierno del distrito federal. Datos oficiales señalan que en el 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 Secretaria de Seguridad Pública, en los últimos 11 años la población carcelaria en México se encuentra de la siguiente manera:

**Cuadro 5.1 - Población carcelaria en México – sentenciados y procesados
1998 - 2009**

Año	Centros penitenciarios existentes	Total 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: Secretaria de Seguridad Pública

Como se puede ver, año con año ha habido un aumento significativo del total de la población carcelaria, teniendo casi 100,000 personas más encarceladas en 2009 que en 1998. El CIDE afirma que en este periodo de 10 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% en los últimos siete años (CIDE; 2009). 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 (Kings College, 2009).

En términos de datos demográficos de la población carcelaria actual, aproximadamente el 96% son hombres y el 4% son mujeres. Este porcentaje se ha mantenido a lo largo de los años, oscilando entre un 4 y un 5% de mujeres que componen la población total carcelaria del país (Elena Azaola, entrevista personal, 14 de febrero, 2010). 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 (Giacomello y Espinosa, 2006).

Esta tabla muestra con claridad el tema del sobrepoblación en las prisiones mexicanas. Aunque estos datos oficiales muestran un sobrecupo de 24% en 1998, 33% en 2009, datos de Elena Azaola afirman que las prisiones mexicanas tienen actualmente un sobre cupo en promedio de 40%, aunque existen estados cuya población penitenciario supera en más de 100% su capacidad instalada (Azaola, 2008). La Comisión Nacional de Derechos Humanos realiza un Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria en el país cada año, donde en el 2009 diagnóstico 251 cárceles. Las calificaciones más bajas las obtuvieron las cárceles del Distrito Federal, con un promedio reprobatorio, entre todas, de 3.57 de calificación en una escala de uno a diez. Gran parte de la calificación reprobatoria se debe justamente a las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento presentes en las cárceles del D.F, tal como lo señala la CNDH: *“La sobrepoblación es uno de estos problemas: con capacidad para 19 mil 88 internos, tienen 21 mil 260 personas de más, para un total de 40 mil 348 reclusos. Es decir, que tienen una sobrepoblación de 111 por ciento”* (Becerra-Acosta M., 2010).

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 10 años después, en 2009, se tienen 12 centros penitenciarios menos, 433, pero el número de espacios disponibles es de 170, 924.. 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 se coloca a más gente al interior de una sola celda.

Y esto nos lleva al tema de las condiciones al interior de las cárceles y la garantía y respeto a los derechos humanos al interior de las mismas. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece claramente en su artículo 10 que *“Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser*

humano.” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966). Sin embargo, la situación en la mayoría de las prisiones mexicanas no respeta ni garantiza la dignidad inherente a todo ser humano. Dicha situación también ha sido objeto de fuertes recomendaciones de parte del Comité de Derechos Humanos, que en marzo de 2010 señaló lo siguiente:

Si bien reconoce las medidas adoptadas por el Estado parte para mejorar las condiciones de detención, tales como la construcción de nuevas instalaciones, al Comité le preocupan por los altos niveles de hacinamiento y las malas condiciones imperantes en los lugares de detención, como ha reconocido el Estado parte. También observa la elevada tasa de encarcelamiento en el Estado parte. Al Comité le preocupan además los informes que señalan que en algunas cárceles los hombres y las mujeres se encuentran en las llamadas “cárceles mixtas” y que la violencia contra las mujeres detenidas es generalizada. (arts. 3 y 10) (Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, 2010)

Mas el hacinamiento y sobrepoblación no son las únicas condiciones de preocupación en materia de derechos humanos en las prisiones. El Informe Especial sobre Centros de Reclusión en el DF, realizado en 2006 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, nos muestra una cara de esta situación. Aunque el informe se refiere a las cárceles en el DF, proporciona datos que podemos suponer representan la situación de derechos humanos en muchas, incluso la mayoría, de las cárceles del país:

- Derecho a la Salud: Aún cuando las Unidades Médicas y hospitales del sistema penitenciario del Distrito Federal, con el auxilio de otras instituciones de salud local, federal y particular, cuentan con las condiciones necesarias para que la población reclusa ejerza su derecho humano a la salud, el insuficiente personal, la falta de procedimientos adecuados y la indefinición de responsabilidades precisas para cada autoridad impiden el acceso real y efectivo a los servicios médicos para todas y cada una de las personas reclusas.
- Derecho a la Integridad física y psicológica, seguridad personal: La tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes son vejaciones que se comenten los centros de reclusión del Distrito Federal, tanto por la acción directa de las y los custodios hacia las y los internos como por la tolerancia y anuencia del personal de custodia a conductas lesivas de la dignidad humana que se cometen entre la población reclusa.
- Derecho a la vivienda digna: todos los inmuebles de los reclusorios del Distrito Federal construidos en años anteriores al 2000 muestran un importante deterioro, determinado principalmente tanto por el mal uso que las y los internos hacen de las instalaciones como por la falta de programas adecuados de mantenimiento, preventivo y correctivo, por parte de las

autoridades. Otro de los factores a investigar fue el suministro de agua, el cual no es adecuado para la población interna.

- Derecho a la alimentación: En ninguno de los centros de reclusión del Distrito Federal se cumplen cabalmente las disposiciones de higiene y sanidad establecidas por la Secretaría de Salud de observancia en los establecimientos dedicados a la obtención, elaboración, fabricación, mezclado, conservación, almacenamiento, distribución, manipulación y transporte de alimentos con la finalidad de reducir los riesgos para la salud de la población consumidora. (CDHDF, 2006:23-26).

Pasando ahora a ver el número de internos procesados y sentenciados, la tabla de población carcelaria en México permite apreciar que la prisión preventiva se ha convertido cada vez más en una característica del sistema penal mexicano. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Seguridad Pública, en el 2009 existía un porcentaje de 40.1% de personas en prisión sin sentencia (Secretaría de Seguridad Pública, 2009).

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 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.” (Zepeda, 2007:2)

El uso excesivo de la prisión preventiva viola de manera clara el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que *“La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.”* (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

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, el dinero, igual para mantenerlo. En este último aspecto, Zepeda afirma que el sistema carcelario nacional en el 2007 implicaba un costo promedio de 130 pesos diarios por cada uno de los 210,000 reclusos del país, lo que significa aproximadamente 27 millones de pesos diarios y 9.96 miles de millones de pesos anuales. (Zepeda, 2007:1)

El gobierno Mexicano podría argumentar que dicho costo es necesario en la lógica de la lucha en contra de las drogas y el combate al crimen organizado. Mas 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 cuenta 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% de toda la población carcelaria del país. Una vez más estamos hablando de una encuesta que hace referencia principalmente al D.F., pero que 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% de los internos tiene entre 18 y 30 años
- ⇒ 21% de los internos nunca fueron a la escuela o no alcanzaron a completar la primaria
- ⇒ Aproximadamente el 40% de los internos están presos por robos menores o narcomenudeo de pequeñas cantidades. En el 2009, el 50% de los que están en reclusión por venta de drogas fueron detenidos por mercancía con un valor de 1,250 pesos o menos, y la cuarta parte por 200 pesos o menos. En el 2002 esta situación era incluso más grave, donde en el 2002 el 67% de los detenidos por tráfico de drogas comercializaban estupefacientes de menos de 1,000 pesos de valor.
- ⇒ Hay una preocupante alza en la proporción de reincidentes que entre 2005 y 2009, donde este porcentaje creció un 17% en estos 4 años. (CIDE, 2009)

El Informe de la CDHDF llega a conclusiones similares y agrega adicionales al respeto y garantía del los derechos al debido proceso de las personas al interior de la cárcel:

- En el año 2005, la Defensoría de Oficio del Distrito Federal continuó con una alarmante limitación de recursos materiales y humanos, aunado a la excesiva carga de trabajo. Como institución, aún no tiene autonomía presupuestaria y de funciones, por lo que carece de condiciones que le permitan a sus abogados(as) desarrollar un trabajo adecuado como defensores, en materia penal, de personas procesadas que carecen de recursos económicos ni tampoco están en igualdad de condiciones frente a la contraparte de la o el abogado

acusador, que en este caso es el agente del Ministerio Público adscrito a los Juzgados Penales.

- En promedio, el tiempo que tarda en resolverse un proceso penal en el Distrito Federal excede el término establecido en el artículo 20, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto crea una afectación muy grave para una persona inocente que fue privada de su libertad mientras era procesada tanto por el tiempo que se le hizo perder como por la afectación a su proyecto de vida.
- La tendencia del endurecimiento de las penas encamina a la saturación de las instalaciones penitenciarias sin lograr una verdadera readaptación a la sociedad ni una reparación integral de los daños a las víctimas del delito (CDHDF , 2006:28-31).

Estos datos demuestran que desde hace muchos años la tendencia en México es llenar las cárceles con delincuentes menores. Como señala Zepeda “*la sanción cuesta más a la sociedad que el daño perpetrado por el sentenciado o acusado*”. (Zepeda, 2007:6) De acuerdo al análisis de la nueva legislación respecto al narcomenudeo, existen altas probabilidades que esta tendencia continuará y más delincuentes menores, como narcomenudistas, o consumidores que no son delincuentes, serán encarcelados, agravando aun más la situación de sobrepoblación carcelaria y manteniendo la ineficiencia en recursos humanos y materiales del sistema carcelario mexicano.

Como ya se veía, esto tiene graves consecuencias en los derechos humanos: aunado a la violación de derechos al debido proceso, la sobrepoblación de las cárceles tiene como consecuencia violaciones a los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación y la seguridad de los encarcelados, y por ende, al objetivo último de los derechos humanos que es garantizar una vida digna para todos y todas. Esto lo dice con claridad el informe d de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

No se desestima el papel que la corrupción y el inadecuado ejercicio de la función pública cumplen como agentes que profundizan la violación a los derechos humanos en los centros de readaptación. Se destaca que la viabilidad del actual sistema penitenciario es frágil, pues no garantiza ni la seguridad pública ni la readaptación social y pone en riesgo la salvaguarda de las personas internas, de las que allí laboran y de quienes acuden como visitantes. Aún aquellos casos que han destacado por mejorar los niveles de calidad de vida de la población interna en el último año, corren el riesgo permanente de verse nulificados por la creciente sobrepoblación que les impide funcionar como lo han hecho hasta ahora; además de los efecto negativos que el hacinamiento provoca en cuanto a la calidad y funcionamiento de las instalaciones que presentan un deterioro agravado por un presupuesto restrictivo ante los crecientes problemas que propicia el encarcelamiento como recurso sistemático en la administración de justicia. (CDHDF, 2006:17).

6. Población carcelaria por delitos en contra de 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% de la población carcelaria por delitos contra la salud. (Elena Azaola, entrevista personal, 4 de febrero 2010).

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 219,754, podemos estimar que aproximadamente 20,000 personas se encontraban encarceladas en este año por delitos contra la salud.

Como se señalaba en la introducción, se presenta a continuación la información sistematizada de detenciones y sentencias para dos periodos, 1998 y 2008, para tres estados emblemáticos: Chihuahua, Jalisco y el Distrito Federal. 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 el 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 6.1 - Averiguaciones previas iniciadas y consignadas por delitos contra la salud 1998

Iniciadas	Consignadas ⁴
18,880	7,562

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

Cuadro 6.2 - Averiguaciones previas consignadas en 1998 por delitos contra la salud (incidencia delictiva).

Posesión/Suministro/Comercio o Transporte	
Cantidad de expedientes que pueden tener uno o más presuntos , y donde se pueden incluir consignaciones de años anteriores	
Con detenido	Sin detenido
899	230
122	8
562	346
7,562	2,535

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

⁴ Es importante aclarar que el número de averiguaciones previas consignadas no corresponden al número de sentencias condenatorias que se verán más adelante dado que la mayoría de las veces, el proceso para llegar a la sentencia toma muchos años (razón por lo cual existe una gran cantidad de gente en prisión preventiva). Las sentencias condenatorias en la mayoría de los casos corresponden a averiguaciones consignadas en años anteriores

**Cuadro 6.3 . Detenciones por estado por delitos contra la salud 1998
(incidencia delictiva)**

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

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

Cuadro 6. 4 - Averiguaciones previas por estado por posesión y siembra, cultivo o 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

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

Cuadro 6.5 - 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 6.6 - Total de detenciones por delitos contra la salud en la primera mitad 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	169,967	33,500

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

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 6.4 presentan 14,796 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 6.5 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 del 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 nos 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 del 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 6.3 y 6.4, 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 el 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 si fueron proporcionados datos demográficos reflejados en el cuadro 6.4: siembra, cultivo o cosecha y posesión. En el delito de posesión, las mujeres detenidas no representan ni un 5% 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 6,3, 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 del 2008 del cuadro 6.6. 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% 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 10 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 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 el 2008
- El delito por el que se detiene a más personas, como señala el cuadro 6.4, continua siendo el de posesión, reportando un total de 55,169 averiguaciones previas iniciadas y 13,984 averiguaciones consignadas.⁵ 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 del 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 6.5.

Sentenciados por delitos contra la salud

Veamos ahora el tema de las sentencias. A nivel general, 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.

⁵ Estos datos son congruentes, aunque no iguales, a los del cuadro 6.5. 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 6.4. Esto confirma lo que ya se señalaba acerca de que lo que la autoridad califica como “consumo” en el cuadro 6.5 debe ser calificado como “posesión”.

Cuadro 6.7. - Sentencias en materia de narcóticos 1998

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

Cuadro 6.8 - Sentencias en materia 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 sólo una muestra que permite tener una idea sobre 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 del 2008 a diciembre del 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. Sólo 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 suministro 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 sea 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. En este sentido, es importante considerar lo que ya se señalaba anteriormente: a pesar de estas reformas, hasta el día de hoy ningún estado ha hecho las modificaciones necesarias a su legislación. Por lo tanto, podemos suponer que esta manera de sentenciar continúa hasta ahora y continuará un tiempo más.

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.

Cuadro 6.9 - 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 del Distrito Federal	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 fluritrazepam 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		1		5 años

y cocaína				
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

Fuente: Juzgado primero de Distrito del Estado de Chihuahua, Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco y Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales.

De esta información podemos inferir 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 sí sube el número de personas sentenciados por siembra en Chihuahua, lugar histórico de alto cultivo, no pasa de 4 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 10 meses a 1 año 4 meses, la sentencia por posesión con fines de venta es de 5 años, al igual que por venta o comercio, y la sentencia por suministro, transporte, extracción o introducción es de 10; en todos los delitos ésta 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 todos 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 está 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 involucradas 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 la mayoría de la gente encarcelada en México por delitos relacionados con la 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 indicarían cantidades mayores involucradas en el delito.

Mujeres encarcelas por delitos contra la salud: situación emblemática

Al hablar de la población encarcelada por delitos contra la salud no podemos dejar de mencionar el caso emblemático que representan las mujeres. Aunque la población carcelaria por delitos contra de la salud se ha mantenido más o menos estable en los últimos 10 años, representando aproximadamente el 10% 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 10 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% 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%. En el caso de mujeres indígenas, que son el 5% de las mujeres

encarceladas, el 43% de ellas están por delitos relacionados con las drogas (Azaola, 2008:154). 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* (Elena Azaola, entrevista personal, 4 de febrero, 2010).

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 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. (Azaola, 2008:156). Las mujeres constituyen sólo el último eslabón de la cadena al no ocupar una posición jerárquicamente relevante, por lo que también se les considera prescindibles. Como señala Giacomello: *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.* (Corina Giacomello, entrevista personal 29 de enero, 2010).

Este es el caso de Rosa, mujer de la sierra del estado de Guerrero que pasó más de 10 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 autobús, y nunca me imaginé 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 por qué 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 vacilé, 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.

Cuando me llevan a la comandancia del aeropuerto, yo sentía que estaba sumida en un pozo. Mas 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 enteré 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 pasó.

Cuando llegas a la cárcel uno siente que luego luego te vas a ir, porque eres inocente, y nunca me fui... yo seguía repitiendo que era inocente. Me sentenciaron a 25 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 llegó 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 venía de la parte de la Sierra de Chilpancingo, por transportación de amapola, la mayoría por transporte. No sabían ni dónde 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 se por qué los investigadores dicen que la readaptación está adentro, la verdadera readaptación empieza el día que sales. (Rosa Julia Leyva, entrevista personal 13 de marzo,2010).

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

Por qué? Porque las mujeres son menos, 5% 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 recrudecido 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 (Giacomello y Espinosa, 2006:38)

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 (Corina Giacomello, entrevista personal 29 de enero, 2010).

7. 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 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 extremadamente altos de violencia a la vez que los cárteles de drogas y el crimen organizado en general no parecen debilitarse, y al mismo tiempo, no sólo 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 capítulo, 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 quienes 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, marihuana y metanfetaminas al mercado estadounidense, y una ruta de paso privilegiada de cocaína proveniente principalmente 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 10 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%, y niveles de sobrepoblación en las cárceles que van desde un 40% hasta un 100%. La mayoría de la población en la cárcel en México son hombres y aproximadamente un 10% de la población total se encuentra encarcelada por delitos contra la salud. Aunque sólo un 5% de la población carcelaria son mujeres, el 50% de ellas se encuentran encarceladas por delitos contra la salud.

Lo que queda claro con los datos obtenidos en esta investigación es que esta estrategia del gobierno contra el crimen organizado y de guerra en contra de las drogas ha tenido como resultado 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 10 años (1998-2008) fueron por el delito de posesión simple. Los datos sugieren una ineficiencia grande del sistema de procuración y administración de justicia y la ausencia de 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.

Al igual que con las detenciones, el mayor número de sentencias realizadas en el 2008 fueron por posesión simple, seguido por posesión con fines de venta o por venta o comercio. Aunado a ello, 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% de los internos están presos por robos menores o narcomenudeo de pequeñas cantidades, donde en 2009, el 50% de los que estaban en reclusión por venta de drogas fueron detenidos por mercancía con un valor de 1,250 pesos o menos, y el 25% por mercancía con un valor de 200 pesos o menos.

Es verdaderamente sorprendente ver las pocas detenciones, y más aun, 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: ¿contra quién está dirigida la guerra en contra de las drogas actualmente en México? De acuerdo a los datos proporcionados, no es a los grandes traficantes o vendedores como afirma el gobierno. Es a los consumidores y pequeños vendedores cuyas actividades no tienen un peso significativo en la dinámica de narcotráfico y crimen organizado, y por lo tanto, tampoco en los niveles alarmantes de violencia y en la seguridad nacional del Estado Mexicano. 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 nos muestran, por el tipo de delito y las sentencias mínimas otorgadas, que realmente estamos ante una situación donde los eslabones más débiles de esta gran cadena del narcotráfico son 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 sólo se mantenga, sino que incluso se 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. Esto contribuye a una sobrepoblación y hacinamiento ya de por sí grave, invirtiendo múltiples recursos humanos y materiales sin que el objetivo final, que es mejorar la situación de violencia e inseguridad, se cumpla. Dichos recursos 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 basada en evidencia científica.

Por muchas razones, esta situación representa un problema grave de derechos humanos en el país. La guerra en contra de las drogas y el crimen organizado en México, donde integrantes del gobierno han llamado a las muertes de civiles y las violaciones a derechos humanos “daños colaterales” de la guerra (SIPSE,2010), es la razón por la cual el gobierno ha colocado a más de 45,000 militares en las calles, llevando a un aumento exponencial de

las violaciones cometidas por miembros del Ejército Mexicano a civiles. Es la razón por la que el gobierno y los legisladores han reformado leyes, donde los cambios realizados implican una clara regresión en el respeto y garantía a derechos fundamentales, particularmente al debido proceso, negándose hasta el día de hoy a atender los llamados y recomendaciones directas de diversos mecanismos de protección de derechos humanos a nivel internacional. Finalmente, es la razón por la que se han endurecido las penas por delitos contra la salud y modificado la manera de combatir el narcomenudeo, que como se ha visto con los datos, ha servido y muy probablemente seguirá sirviendo ante todo para contribuir con consumidores y pequeños vendedores a la sobrepoblación carcelaria. Dicha sobrepoblación causa niveles de hacinamiento que conllevan claras violaciones a los derechos a la salud, la alimentación, la vivienda, la seguridad e integridad personal, y por ende, a la dignidad humana, de la población encarcelada.

Los problemas de las drogas y el narcotráfico no son sencillos. Son problemas complejos que requieren de soluciones complejas. No se trata de dejar de combatir el crimen, sino de hacerlo de una manera más efectiva, dirigido a las causas estructurales y a aquellos cuya peligrosidad y papel en el tráfico de drogas es significativo, incluyendo a los políticos, empresarios y demás actores, a todos los niveles, que también participan en él. Existen experiencias exitosas, lecciones aprendidas, e iniciativas novedosas tanto en México como en otros países del mundo que tendrían que ser escuchadas y estudiadas por todas las instancias involucradas en resolver estos problemas. La academia y la sociedad civil en México tienen mucho que decir al respecto, y es indispensable entablar un dialogo productivo entre ellos y estas instancias gubernamentales.

Ojala que este análisis y los datos obtenidos contribuyan a demostrar algunos de los resultados objetivos de las políticas y legislación vigentes entorno a las drogas, con el fin de contribuir a fundamentar propuestas de cambio a dicha política y legislación que sean más efectivas para lo que se busca combatir, y ante todo, más integrales y balanceadas en el combate tanto a la oferta como a la demanda de drogas, pero siempre y de manera incondicional, con pleno respeto a los derechos humanos.

Bibliografía

1. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Rio de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
2. Escohotado, Antonio (1992). *Aprendiendo de las Drogas*. Editorial Anagrama: Barcelona.
3. International Drug Policy Consortium (2008). *Sistema Global de Fiscalización de Estupefacientes* (en línea). Disponible en: <http://www.idpc.net/es/incidencia-politica/incidencia-politica-internacional/sistema-global-fiscalizacion-estupefacientes> . (1 de marzo, 2010).
4. Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo: criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: FLACSO.
5. Azaola Elena y Bergman, Martin (2007). Cárceles en México: Cuadro de una Crisis. *Urvio, Revista de Seguridad Ciudadana no. 1*, Mayo 2007, 74 -87.
6. Jelsma, Martin (2008). *El estado actual del debate sobre políticas de drogas. Tendencias de la última década en la Unión Europea y las Naciones Unidas* (en línea). Disponible en: <http://www.drogasedemocracia.org/Espanol/DocumentosComissao.asp> . (1 de marzo, 2010).
7. Organización de Naciones Unidas (1988). *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Vienna: ONU.
8. Beckley Foundation Drug Policy Programme and International Harm Reduction Association (2008). *Reajustando el Régimen: La necesidad de una política internacional sobre drogas basada en los derechos humanos* (en línea). Disponible en: http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_13.pdf . (10 de abril, 2010)
9. Diccionario de la Lengua Española (2005), *Espasa-Calpe* (en línea). Disponible en: <http://www.wordreference.com/definicion/hacinamiento> (1 de marzo, 2010)
10. Oraá, Jaime y Felipe Gómez Isa (2002). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Bilbao: Universidad de Deusto.
11. Ferrajoli, L. (2002). Juspositivismo crítico y democracia constitucional. *ISONOMÍA*, No. 16.

12. Organización de Estados Unidos Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en línea). Disponible en: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>. (1 de marzo, 2010).
13. Office of the High Commissioner for Human Rights (1992). *General Comment no. 21 Concerning Humane Treatment of People Deprived of Liberty*. Geneva: ONU.
14. Zamudio, Carlos (2008). Qué es el narcomenudeo? Un acercamiento etnológico. *Liberaddictus*, 103 (en línea). Disponible en: www.infoadiciones.net/Pdf/0969-103.pdf. (22 de mayo, 2010).
15. Ofensiva del crimen deja 22,700 muertos (2010), *El Economista* (en línea). Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/04/13/ofensiva-crimen-deja-22700-muerto>. (25 de abril, 2010)
16. México: el país más peligroso para ser periodista (2010), *Milenio* (en línea). Disponible en: <http://www.milenio.com/node/405633>. (1 de marzo, 2010).
17. “Juárez es la ciudad más violenta del mundo (2010), *El Universal* (en línea). Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/650956.html> (11 de enero, 2010).
18. Ballinas, Victor, (2010). Decepciona impunidad de militares que violan derechos humanos en México: HRW, *La Jornada* (en línea). Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/09/index.php?section=politica&article=012n1pol> (9 de marzo)
19. 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.
20. UNODC (2007., *World Drug Report*. New York: United Nations Publications.
21. Consejo Nacional contra las Adicciones (2008). *Encuesta Nacional de Adicciones*. México D.F.: Instituto Nacional de Seguridad Pública.
22. Sierra, Jorge y Freeman, Laurie (2005). México: la trampa de la militarización. En Youngers, Coletta y Rosin, Eileen. *Drogas y Democracia en América Latina*. Washington D.C: Washington Office for Latin America.
23. Astorga, Luis (2007). *Seguridad, Traficantes y Militares: El poder y la Sombra*. México D.F.: Tusquets Editores.
24. Ley de Seguridad Nacional (2005), México.

25. Senado de la República (2009). *Gaceta del Senado*. 372, del 23 de abril, 2009, (en línea). Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2009/04/23/1&documento=5> (3 de marzo, 2010).
26. Meyer, Maureen (2009). *Obama y la Iniciativa Merida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas*. Washington D.C.: Washington Office on Latin America.
27. Rodríguez Suman, Abelardo (2009). México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional. En Benitez, Raul, Rodríguez, Abelardo y Rodríguez, Armando, *Atlas de la Seguridad y la Defensa en México*, México D.F.: CASEDE.
28. Guevara y Moya, Iñigo (2010). *La necesaria reforma policial*. Factor IGM.
29. Fondevilla, Gustavo (2009), Ministerios públicos e investigación criminal en la Ciudad de Mexico. En Benitez, Raul, Rodríguez, Abelardo y Rodríguez, Armando, *Atlas de Seguridad y Defensa en México*. México D.F.: CASEDE.
30. Organización de Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ginebra: Organización de Naciones Unidas.
31. Organización de Naciones Unidas (2010). *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*. Ginebra: Organización de Naciones Unidas.
32. ONU e ICESI (2004). Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización ENICRIV-2004 (en línea). Disponible en: http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/encuesta_internacional_sobre_criminalidad_y_victimizacion.pdf (24 de mayo, 2010).
33. 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.
34. Procuradores piden desaparecer las UMAN y crear Código Penal Nacional (2009), *Crónica* (en línea). Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=418730 (15 de marzo, 2010)
35. Chofer del Comandante de la UMAN revela corrupción y protección a narcos disponible (2009), *Radio Quintana Roo* (en línea). Disponible en en <http://radioquintanaroo.com/chofer-del-comandante-de-la-uman-revela-corrupcion-y-proteccion-a-narcos/#ixzz0k02iA8sQ> (15 de marzo, 2010).
36. Ley General del Sistema de Seguridad Pública (2008), México.
37. United Nations Development Programme (2008), *Human Development Indices*, Geneva: United Nations.

38. 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.
39. Secretaría de Seguridad Pública. Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (2009). *Tercer informe presidencial 2009- Anexo Estadístico* (en línea). Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (12 de enero 2010).
40. Código Penal Federal (2010), México.
41. Toro, Maria Celia (1995). *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*. Boulder: Lynne Rienner.
42. Perez Monfort, Ricardo (1997). *Habitos, Normas y Escándalo. Prensa Criminalidad y Drogas durante el porfiriato tardío*. México D.F.: Plaza y Valdés.
43. Código Pena Federal (1931), México.
44. Astorga, Luis (2005). *El Siglo de las Drogas*. México D.F.: Plaza y Janes.
45. Código Penal Federal (1947), México.
46. Código Penal Federal (1968), México.
47. Código Penal Federal (1978), México.
48. Código Penal Federal (1994), México.
49. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996), México.
50. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), México.
51. Ley General de Salud (2010), México.
52. Ley General de Salud (2009), México.
53. Código Penal Federal (2009), México.
54. Jelsma Martin y Blickman Tom (2009). La reforma de las políticas de drogas: Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos. *Nueva Sociedad*, No 222, julio-agosto de 2009.
55. Zamudio Carlos y Hernández Jorge (2009). *La Ley de Narcomenudeo: una Apuesta Dudosa*. Amsterdam: Transnational Institute.
56. Olson, Eric (2009). *Police Reform and Modernization in Mexico*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.

57. Barquet, Daniel (2009). Rebelión de Jueces en Yucatan, *Milenio* (en línea). Disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8663081> (16 de febrero, 2010).
58. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2006). *Informe Especial sobre la Situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal*. México D.F.: CDHDF.
59. Kings College of London (2009). *World Prison Brief* (en línea). Disponible en: (http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poptotal) (24 de mayo, 2010).
60. Giacomello, Corina y Espinosa, Elena Margarita (2006), *Discriminación a personas reclusas y exreclusas con perspectiva de género*, México D.F.: CONAPRED.
61. Azaola, Elena (2008). *Crimen, Castigo y Violencias en México*. Quito: FLACSO.
62. Becerra Acosta, Juan Pablo (2010). CNDH: cárceles en el DF, las peores en el país, *Milenio* (en línea). Disponible en <http://www.milenio.com/node/411189> (24 de mayo, 2010).
63. Muertes civiles, daño colateral de la guerra antinarco: Galván (2010), *SIPSE* (en línea). Disponible en <http://www.sipse.com/noticias/41219-muertes-civiles-dano-colateral-guerra-antinarco-galvan.html> (24 de mayo, 2010).