



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**APROXIMACIÓN PARA UN RECUENTO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA
PROHIBICIONISTA CONTRA LAS DROGAS EN LA RELACIÓN MÉXICO–ESTADOS
UNIDOS.**

Yasmín Martínez Carreón

Correo electrónico: yasmin.martinez.carreon@gmail.com

Universidad Iberoamericana Ciudad de México

México



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

En la actualidad, la problemática en torno a las drogas – la cual involucra la producción, actualmente tanto de drogas de origen natural como drogas sintéticas, la comercialización y el consumo de estas sustancias – está enmarcada en el régimen prohibicionista. Este régimen implica que la producción, venta y consumo de estupefacientes sean consideradas actividades ilegales. Esta clasificación implica que deban implementarse acciones específicas para que se cumpla efectivamente esta prohibición. Estas medidas enmarcadas en el régimen prohibicionista sirvieron como base para que en un momento dado el narcotráfico fuera considerado como una amenaza a la seguridad nacional. En el caso de Estados Unidos, el narcotráfico se convierte en una amenaza a la seguridad nacional estadounidense al inicio de la década de 1970, durante el gobierno de Richard Nixon. Posteriormente, México retoma esta concepción del narcotráfico y la problemática se clasifica como amenaza a la seguridad nacional. Por lo tanto, para comprender la manera en que el narcotráfico llegó a ser una amenaza a la seguridad, es necesario comprender previamente como se estableció el régimen prohibicionista y su proceso de desarrollo. En este sentido, el objetivo de este trabajo es presentar una aproximación para un recuento histórico de la política utilizada para abordar la problemática de las drogas enmarcada en la relación México – Estados Unidos. Así, en este trabajo se expondrán, en primer lugar, los orígenes del régimen prohibicionista y su desarrollo en Estados Unidos. En segundo lugar se explicará el surgimiento y la consolidación del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) como marco normativo que estableció el régimen prohibicionista a nivel internacional. Se analizará después el establecimiento del régimen prohibicionista de manera particular en la relación México-Estados Unidos. En esta sección se acentuará el desarrollo de la legislación en materia de drogas en México a partir de la presión estadounidense por que México homologara sus normativas al enfoque prohibicionista que Estados Unidos promovía. Finalmente se expondrá el proceso de desarrollo del narcotráfico en México, desde finales del siglo XIX, contexto en el que se origina el régimen prohibicionista. El análisis se realizará a partir de dos supuestos: a) el narcotráfico en México se desarrolló como consecuencia



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

del establecimiento del régimen prohibicionista en materia de drogas, y; b) el régimen prohibicionista logró establecerse y desarrollarse en México debido a la relación de subordinación (relación Norte-Sur) de este país con respecto a los Estados Unidos.

ABSTRACT

At present, the drug issue is based on a prohibitionist regime that considers the production, sale and consumption of narcotics as illegal activities. Thus, specific measures must be implemented to effectively enforce this prohibition. These measures were the basis to the further consideration of drug trafficking as a national security threat. In the case of the United States, drug trafficking became a threat to the country's national security at the beginning of the 1970s, during the government of Richard Nixon. Subsequently, Mexico takes up this conception of drug trafficking and the problem is also classified as a threat to national security. Therefore, to understand the way in which drug trafficking became a security threat, we need to have a previous understanding on how the prohibitionist regime was established and its further development. Therefore, this paper's main objective is to present an approach for an historical recount of the policy used to address the drug problem in the Mexico-U.S. relationship. Hence, this paper will first address the origins of the prohibitionist regime and its development in the United States. Secondly, the emergence and consolidation of the International Drug Control Regime (IDCR) will be explained as a normative framework that established the prohibitionist approach at an international level. Afterwards, we will analyze the prohibitionist regime in the Mexico-United States relationship. In this section, we will emphasize the U.S. pressure for Mexico to standardize its regulations to the prohibitionist approach promoted by the United States. Finally, we will describe the development of drug trafficking in Mexico. The analysis will be based on two assumptions: a) drug trafficking in Mexico was developed as a consequence of the prohibitionist regime, and; b) the prohibitionist regime was established and developed in Mexico due to the relationship of subordination (North-South relationship) of the country vis-à-vis the United States.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Palabras clave

Relación México-Estados Unidos, narcotráfico, régimen prohibicionista

Keywords

Mexico-United States relationship, drug trafficking, prohibitionist regime



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

En 1971, durante el gobierno del presidente Richard Nixon, Estados Unidos puso en marcha la estrategia conocida como “guerra contra las drogas”, fundamentada en la consideración del problema del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Esta categorización implica que se tomen acciones de carácter urgente y extraordinario, las cuales se enfocan hacia el exterior del país (ya que se busca eliminar la oferta de drogas), involucrando por ende a otros países de la región. Además, por tratarse de una cuestión de seguridad nacional se involucra a las fuerzas armadas. Estas características han permanecido constantes desde 1971 en los esfuerzos anti drogas estadounidenses, a pesar de que esta estrategia ha resultado ineficiente para alcanzar su objetivo fundamental, solucionar el problema del narcotráfico, e incluso ha tenido consecuencias no deseadas – expansión geográfica del narcotráfico, militarización del problema, incremento de la violencia en América Latina, y violación de derechos humanos a raíz de las campañas militares – (Bagley, 1988; Bagley, 2012; Chabat, 2002; Naím, 2009; Smith, 2010).

El presente trabajo forma parte de un proyecto de tesis doctoral cuyo objetivo es identificar aquellos factores que determinan la continuidad de esta estrategia a pesar de su ineficiencia. Para alcanzar este objetivo es necesario comprender previamente cómo se estableció esta estrategia, por lo que se analizan en este trabajo los orígenes y la consolidación del régimen prohibicionista en materia de drogas – consideración de la producción, distribución, comercialización, y consumo de estupefacientes como actividades ilegales – con dos objetivos. En primer lugar se argumenta que el régimen prohibicionista (en convergencia con el contexto imperante al iniciar la década de 1970) fue la base para la construcción de la estrategia. En segundo lugar, se busca establecer al régimen prohibicionista como un factor determinante (aunque no el único) en el desarrollo del narcotráfico en México, por lo que se articula éste último con la consolidación del régimen prohibicionista



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico

El argumento central de esta investigación es considerar a la estrategia estadounidense contra las drogas, en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos, como un proceso de trayectorias dependientes. En un proceso de esta índole las decisiones que se toman al inicio del proceso tendrán un gran impacto en las posibilidades que se tengan en un futuro, y por ende, condicionarán las decisiones que se tomen más adelante en la trayectoria, restringiendo las posibilidades de cambio. El proceso de trayectorias dependientes tiene su génesis, o causa histórica, en una coyuntura crítica la cual explica su puesta en marcha. La coyuntura crítica del proceso de trayectorias dependientes de la estrategia contra las drogas se ubica en la crisis que se dio a finales de la década de 1960 y principios de la década de 1970. Esta coyuntura a su vez se explica en parte por el “antecedente crítico”, es decir, aquellos factores que ya existían antes de la coyuntura crítica y que convergen en ella para determinar el resultado final (Soifer, 2012). Se propone al régimen prohibicionista en materia de drogas como el antecedente crítico de la estrategia de la “guerra contra las drogas” como proceso de trayectorias dependientes.

Asimismo, se retoma la noción de hegemonía propuesta por Robert Cox en la que se considera a la hegemonía global como una estructura social, económica y política expresada a través de normas y mecanismos que establecen normas de comportamiento que operan a través de las fronteras nacionales, y que apoyan el modo de producción dominante (Cox, 1983); este concepto nos ayuda a comprender la articulación de los diferentes niveles de análisis y del impacto de las estrategias estadounidenses en el desarrollo del narcotráfico en México.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

En este trabajo se utilizó una metodología cualitativa para realizar un análisis exploratorio y longitudinal. En cuanto al método, se utilizó la narrativa causal para enfatizar la importancia de la secuencia temporal de los eventos (Mahoney, 1999). En lo que respecta a la recopilación de datos, se trata de una investigación documental por su carácter histórico.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

IV. 1. El Régimen Prohibicionista

IV. 1. 1 Orígenes del Régimen Prohibicionista

El régimen prohibicionista en materia de drogas tiene sus orígenes en Estados Unidos a finales del siglo XIX y puede explicarse a partir de tres factores:

1. Intereses económicos.
2. Las raíces protestantes de la sociedad estadounidense.
3. La cuestión racial y de minorías en la sociedad estadounidense.

Intereses Económicos

A finales del siglo XIX, con la consolidación del sistema capitalista, los intereses económicos adquirieron prioridad. En cuanto a la regulación de drogas, se buscaba eliminar la producción de cáñamo – fibra que se obtiene de una de las variedades de la marihuana y cuya producción era importante en México –, el cual entraba en competencia con el algodón y con otras fibras sintéticas utilizadas en la industria textil producidas en Estados Unidos (Valdés-Castellanos, 2013). Asimismo, la regulación de drogas beneficiaba los intereses de la industria farmacéutica. Al restringirse la disponibilidad de narcóticos a usos farmacéuticos, los precios de éstos aumentarían considerablemente y las ganancias serían aprovechadas por la industria farmacéutica. De manera adicional, estas regulaciones permitirían una mayor recaudación de impuestos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Las raíces protestantes de la sociedad estadounidense

En las últimas décadas del siglo XIX surgió en Estados Unidos una corriente encabezada por el político conservador Hamilton Wright, quien abogaba por que se reconociera la importancia de controlar, e incluso de prohibir, la producción, venta y consumo (particularmente el consumo recreativo) de narcóticos. Esta corriente política enfocaba su discurso en resaltar los valores protestantes que constituían la base de la sociedad estadounidense: el consumo de drogas iba en contra de la moralidad que estos valores promovían y, por ende, estaba relacionado con la decadencia social que se decía aquejaba al país en esa época; por lo tanto, era imprescindible iniciar un proceso regulatorio en materia de drogas.

Las minorías y la cuestión racial en Estados Unidos

Al asociarse el consumo de drogas con la decadencia social que ponía en peligro los valores de la sociedad estadounidense, se establecía a las minorías como responsables del problema. Se decía que los chinos habían promovido los salones para fumar opio y que éstos eran lugares de depravación. Se decía también que eran más propensos a cometer crímenes atroces al encontrarse bajo la influencia del opio. La misma asociación se hacía con grupos de afro descendientes y el consumo de cocaína, y con los mexicanos y el consumo de marihuana (Astorga, 2005; Grillo, 2012). La cuestión del consumo de drogas adquirió connotaciones raciales y se asoció rápidamente con la criminalidad en los Estados Unidos (Enciso, 2010).

De manera adicional, la relación que el discurso hacía entre las drogas y las minorías, refería a una amenaza proveniente del exterior del país, por lo que era entonces necesario proteger a los ciudadanos americanos de las drogas que venían de fuera (Grillo, 2012), por lo que las regulaciones para controlar su producción, distribución y consumo no podían ser limitativas a los Estados Unidos; se requería de la cooperación de la comunidad internacional, principalmente de los países productores de droga, para que dichas regulaciones fueran exitosas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. 1. 2. El régimen prohibicionista en la legislación estadounidense

A partir de los factores antes mencionados se desprendieron las primeras leyes locales en Estados Unidos en materia de drogas (a finales del siglo XIX) las cuales se enfocaban en la criminalización del consumo de narcóticos. Con este mismo enfoque se aprueba en 1914 el “Harrison Narcotics Act”, la primera ley federal – que puede considerarse como la base del régimen prohibicionista – que regulaba el consumo de opio y sus derivados – se limitaba en cierta medida también su producción y venta – a fines exclusivamente farmacéuticos (Encinas-Rodríguez, 2016).

Hacia finales de la década de 1930 las regulaciones se endurecieron, comprendiendo también a la marihuana, y ampliando la prohibición hacia la producción y venta de drogas. En 1937 se implementó la Ley Federal del Impuesto a la Marihuana, “la cual declaró ilegal en todo Estados Unidos la posesión y el comercio de la marihuana, fijando un impuesto muy elevado para su uso industrial y medicinal” (Valdés-Castellanos, 2013). Esta ley despojaba a la industria farmacéutica de privilegios y utilidades en cuanto a la comercialización de productos derivados de la droga al imponer impuestos muy altos. Estos impuestos estaban ligados a los intereses económicos de la industria textil, que seguía buscando eliminar al cáñamo, esta vez para promover el nylon. Posteriormente, en 1942 se estableció el “Opium Poppy Control Act”, el cual restringía el cultivo de opio a la obtención de una licencia gubernamental. No obstante, el gobierno emitió un comunicado en el cual establecía que no se expedirían licencias ya que el país no requería de opio para usos científicos o medicinales por lo que el objetivo real de esta normativa consistía en eliminar definitivamente su producción.

Por otro lado, en materia institucional se creó en 1930 el Federal Bureau of Narcotics (FBN), organismo encargado de diseñar y ejecutar las políticas en materia de drogas, consolidando el énfasis en la eliminación de la producción y distribución de drogas. Por ende, las acciones del FBN se orientaron hacia los países productores y distribuidores de droga a través de la destrucción de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

cultivos y decomiso de cargamentos (Valdés-Castellanos, 2013). Entre 1950 y 1970, la atención del FBN se concentró en la erradicación de la marihuana ya que el consumo de esta droga se había popularizado en los países desarrollados. En tanto México era un productor muy importante, las acciones estadounidenses se dirigieron hacia nuestro país, brindando apoyo económico a México y presionando para que reportara el número de plantíos destruidos y, en su caso, los cargamentos de droga decomisados.

IV.1. 3. El Régimen Internacional de Control de Drogas¹ (RICD) como marco normativo internacional para el régimen prohibicionista

Como se mencionó anteriormente, el discurso estadounidense contra las drogas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, establecía que éstas eran una amenaza proveniente del exterior, lo cual sugería la necesidad de llevar esta problemática a la arena internacional. En este sentido, Estados Unidos buscaba la adopción de regulaciones que respaldaran su visión prohibicionista con respecto a las drogas, de manera que se promoviera la cooperación internacional en esta materia.

El RICD tiene sus orígenes en la Comisión sobre el Opio de Shanghai de 1909 con el propósito de regular el comercio internacional de este narcótico. Algunos autores explican incluso la creación del RICD a partir del peso de Estados Unidos como hegemon (Chabat, 2014). Esta conferencia abrió el camino para la Convención Internacional del Opio de 1912, el primer acuerdo internacional que trataba de regular el comercio y el abuso de drogas peligrosas (Donnelly, 1993). Las partes firmantes acordaron controlar la manufactura y comercio de opio y sus derivados, así como limitar su uso a fines estrictamente médicos. Posteriormente, durante las décadas de 1920 y 1930, en el marco de la Sociedad de Naciones, y a través de la “Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Narcóticos” adoptada en Ginebra en 1931, esta política continúa,

¹ Un régimen internacional es “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno de los cuales las expectativas convergen en una determinada esfera de problemas” (Krasner, 1982)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

estableciéndose un sistema internacional relativamente eficaz para controlar la producción, el comercio y el uso de drogas peligrosas (Thoumi, 2009).

Es después de la Segunda Guerra Mundial cuando se consolida el régimen. A partir de 1945 el RICD pasa a ser gestionado por la ONU. La transferencia de responsabilidades se formalizó mediante el Protocolo de Lake Success de 1946, a través del cual el ECOSOC² asumió las funciones de control internacional de drogas creando para ello la Comisión de Estupefacientes, la cual se reúne cada año para examinar y adoptar resoluciones con respecto a la cuestión del narcotráfico. Se otorga también a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la función de determinar las sustancias que deben ser controladas así como el grado de control. De esta manera el RICD se inscribe y se regula por el marco institucional creado después de la Segunda Guerra Mundial, el cual permite que las normativas del régimen alcancen a todos aquellos países que formen parte de la consolidación del nuevo orden internacional. El fundamento detrás de toda esta normatividad internacional es que “todos los países del mundo tienen responsabilidades hacia los demás países y, en tanto miembros de la comunidad internacional deben de sujetarse a algunas reglas mínimas que faciliten las relaciones internacionales” (Thoumi, 2009).

El RICD se refuerza en las décadas de 1960 y 1970. En esta época, el problema del abuso de drogas en los países industrializados (principalmente en Estados Unidos) se convierte en un problema difícil de ignorar, sobre todo a causa de la popularización del uso recreacional de la cocaína. En consecuencia, en 1961 se aprobó una Convención Única, la cual buscaba armonizar y fortalecer el régimen, que había evolucionado de una manera un tanto dispersa. Esta Convención tenía como objetivo central el combatir el abuso de drogas a través de acciones internacionales, proponiendo dos formas de intervención: a) limitar la posesión, uso, comercio, distribución, importación, exportación, manufactura y producción de drogas exclusivamente a propósitos médicos y científicos; b) combatir el narcotráfico a través de la cooperación internacional para disuadir y desalentar a los narcotraficantes (UNODC, 2004). Esta Convención fue complementada por el “Protocolo de 1972

² Consejo Económico y Social, uno de los seis órganos principales de la ONU.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes”, el cual consolida el enfoque de represión de la oferta y tolerancia de la demanda. “Como resultado, las obligaciones impuestas por la convención a los países productores de droga no están en proporción con las obligaciones de los países consumidores” (Ruíz-Cabañas, 1993).

De manera complementaria, en 1971 se celebra la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, la cual añade un número importante de drogas sintéticas a la lista de sustancias prohibidas por el RICD. Los Estados firmantes se comprometen a considerar como delito cualquier acción relacionada a la producción y distribución de narcóticos ilegales, mientras que en el caso del consumo se busca solamente una sanción y la búsqueda de tratamiento. Se consolida así el enfoque prohibicionista con respecto a las drogas y, una vez más, se establecen normativas que conciernen acciones principalmente por parte de los países de la periferia.

IV. 1. 4. El régimen prohibicionista en la relación México-Estados Unidos

La iniciativa de Estados Unidos por comenzar a regular la producción, comercialización y consumo de estupefacientes no se limitó al ámbito nacional. Estas regulaciones tuvieron repercusiones en todos aquellos países productores y distribuidores de estas sustancias. Destaca el caso de México, país que a finales del siglo XIX era un productor importante de opio y de marihuana. Asimismo, al ser un país fronterizo con Estados Unidos se convirtió en un proveedor importante de estupefacientes para este país. Por lo tanto, México ocuparía un lugar fundamental en la política exterior de Estados Unidos, traduciéndose esto en presiones estadounidenses para que México adoptara el régimen prohibicionista y políticas similares a las suyas (Valdés-Castellanos, 2013).

En lo que respecta a la normativa internacional, México se adhirió desde un inicio a los preceptos implementados por el RICD: comenzó a participar en las reuniones internacionales y a aprobar y ratificar los tratados propuestos desde 1912, cuando se llevó a cabo la Convención Internacional del Opio en La Haya. No obstante, no se desarrollaron políticas ni se implementaron acciones para



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

implementar el prohibicionismo al interior del país sino hasta varios años después. Es hasta 1920 que las autoridades mexicanas comienzan a regular el consumo de marihuana, dejando como cuestión secundaria la producción. Por ende, en esta época el problema de las drogas es visto como una cuestión de salud pública, por lo que las autoridades sanitarias eran las encargadas de atender el problema. Destaca el hecho de que las regulaciones anti droga estuvieron inicialmente enfocadas en lo que sucedía al interior del país y no en atender las necesidades estadounidenses en cuanto a la disminución de la demanda. Sin embargo, la presión estadounidense por que México comenzara a regular las drogas siempre estuvo presente.

Como consecuencia de esta presión, en 1926 la prohibición del consumo se extiende a la producción y a la comercialización, ya no solamente de marihuana, sino también de opio (Astorga, 2005). Esta prohibición refleja los intereses que tenía Estados Unidos en la época por eliminar completamente la producción de opio (Valdés-Castellanos, 2013). Es importante destacar que, entre 1914, año en que inició la prohibición de drogas en Estados Unidos, y 1926, año en que se consolida la prohibición en México, queda una ventana de tiempo en que las legislaciones de ambos países no estaban homologadas, lo que abrió una oportunidad de mercado a los productores y distribuidores mexicanos para llevar marihuana y opio de contrabando y abastecer la demanda estadounidense. Posteriormente, en octubre de 1931 durante el gobierno de Pascual Ortíz Rubio, entró en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía en el que se configuraban los delitos de toxicomanía y de tráfico de drogas; comienza así la criminalización de la posesión, venta y consumo de estupefacientes (Valdés-Castellanos, 2013).

Hasta ese momento Estados Unidos había tenido éxito en la homologación de reglamentaciones en materia de drogas con su vecino del sur. No obstante, en 1940, el gobierno de Lázaro Cárdenas establece un nuevo Reglamento de Toxicomanía, que proponía dejar de considerar consumo de narcóticos como un delito, sino que se priorizara la rehabilitación de los toxicómanos y la prevención del consumo de estupefacientes. Estos lineamientos se alejaban del enfoque prohibicionista que había estructurado las legislaciones hasta el momento. Este cambio no fue bien



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

recibido por Estados Unidos por lo que este último presionó a México para que diera marcha atrás con el nuevo reglamento. Así, el gobierno estadounidense suspendió la exportación de medicamentos a México. En el contexto internacional se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial por lo que el abasto de medicamentos proveniente de Europa se había dificultado. Esto ocasionó una escasez de medicamentos en México y por ende el descontento del gremio médico, de los farmacéuticos y de los boticarios. Además, la escasez también repercutió negativamente en los servicios de salud para la población en general (Astorga, 2005; Enciso, 2010). El resultado de estas presiones fue la derogación del Reglamento, el cual solamente estuvo en vigor durante aproximadamente seis meses. Este episodio refleja claramente la presión que ejercía Estados Unidos a nivel internacional para consolidar el régimen prohibicionista aun antes de que el narcotráfico pasara a ser considerado como una amenaza a su seguridad nacional. En este sentido, se puede establecer que México adoptó el régimen prohibicionista en materia de drogas en razón de la asimetría de sus relaciones con Estados Unidos (Chabat, 2014; Valdés-Castellanos, 2013).

Durante la década de 1940, en relación con las acciones iniciadas por el FBN en Estados Unidos (quien consideraba a los países productores de droga como los responsables del problema), el gobierno mexicano centra sus esfuerzos en la erradicación de los cultivos de opio y de marihuana. En esta época, los cultivos que imperaban en el territorio mexicano eran los cultivos de adormidera (amapola) en el llamado Triángulo Dorado, en las entidades de Sinaloa, Durango y Chihuahua. Se estableció en consecuencia un programa de destrucción de plantíos apoyado económicamente por el gobierno de Estados Unidos, que buscaba regular el consumo interno de drogas a través de acciones hacia el exterior.

“Con ello se abandona casi definitivamente la preocupación por la salud y se concentran las acciones en la destrucción de sembradíos y la persecución policiaca de productores, traficantes y consumidores. Las estadísticas de decomisos, incineraciones y detenciones se convierten en la medida del éxito o fracaso de las campañas”
(Astorga, 2005).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Esta postura continúa durante las décadas de 1950 y de 1960 Sin embargo, el negocio de la adormidera y de la marihuana continúa fortaleciéndose, por lo que Estados Unidos asume una actitud cada vez más agresiva para que los países productores cooperaran en las acciones contra las drogas. De esta manera, Estados Unidos inicia la “Operación Intercepción”. Este plan consistió en cerrar la frontera entre México y Estados Unidos a manera de presión económica, y con el objetivo de detener todos los embarques de marihuana provenientes de México. La frontera se cerró el 21 de septiembre de 1969 y el cierre duró alrededor de 3 semanas debido a las complicaciones, en su mayoría económicas, que se generaron a ambos lados de la frontera (Valdés-Castellanos, 2013).

No obstante, los resultados de esta operación no fueron positivos. En primer lugar, los decomisos de marihuana realizados, y las detenciones de narcotraficantes fueron mínimas; en segundo lugar, la disminución de los flujos de marihuana hacia Estados Unidos provocó que muchos consumidores se tornaran al consumo de otras drogas (como la heroína o la cocaína); finalmente, la escasez de marihuana solamente sería temporal, “pues pronto los narcos mexicanos redoblarían los embarques al otro lado, sólo que ahora buscarían con mayor frecuencia la vía aérea” (Valdés-Castellanos, 2013).

IV.2. El desarrollo del narcotráfico en México

La producción, venta y consumo de drogas no siempre fueron consideradas actividades ilegales en México. En el siglo XIX el opio y la marihuana eran cultivados y consumidos ampliamente con fines recreativos sin que existiera ningún tipo de restricción. La producción y consumo de marihuana constituían ya una práctica tradicional en la sociedad mexicana, mientras que el cultivo de adormidera y el consumo de opio se popularizaron durante el siglo XIX con la llegada de trabajadores chinos para la construcción de las vías ferroviarias. Así, además de marihuana, México se había convertido en un importante productor de opio para la época en que se originó el régimen prohibicionista en Estados Unidos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Así, cuando en 1914 Estados Unidos aprobó el “Harrison Narcotics Act”, los productores de droga en México aprovecharon el mercado potencial que se abría ante ellos. El consumo recreacional de drogas se había expandido ya en la sociedad estadounidense y no desaparecería inmediatamente sólo con la aprobación de una ley. Por ende, mientras la producción aún era legal en México, existió una oportunidad de negocio para abastecer el mercado estadounidense.

En esa época, la demanda de opio era mucho más alta que la de marihuana, por lo que en un inicio fue la comunidad china en México quienes obtuvieron mayores ganancias con el contrabando. En ese momento no existían organizaciones de narcotráfico, lo que en la actualidad conocemos como cárteles. Los productores chinos trabajaban generalmente por separado y realizaban el contrabando a través de pequeñas redes familiares (Valdés-Castellanos, 2013). Esta forma de contrabando de droga se transformó a raíz del discurso prohibicionista estadounidense, y de la Segunda Guerra Mundial.

El discurso prohibicionista estadounidense

El discurso prohibicionista en materia de drogas en Estados Unidos estaba vinculado a la marginación de las minorías en el país. Este discurso racista fue retomado por el gobierno mexicano en la década de 1930 para justificar su política migratoria. Además, este discurso contribuyó a generar un resentimiento con respecto a la comunidad china en el país, la cual prosperaba en gran medida debido al negocio del opio. Así, durante la década de 1930, y con el impulso del discurso gubernamental, se inició una campaña racial en contra de los chinos: se habla incluso de una “limpieza étnica” (Saviano, 2014). Lo anterior trajo como consecuencia que se expulsara a los chinos del negocio de la producción y venta del opio y que éste quedara controlado en su totalidad por productores mexicanos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

La Segunda Guerra Mundial

Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos necesitaba grandes cantidades de morfina para los heridos en el campo de batalla. Las rutas de abastecimiento desde Asia y Europa se encontraban bloqueadas a causa de la guerra. *“Así, Estados Unidos, que tenía la necesidad de morfina para la guerra, pidió a México que incrementara la producción de opio y hasta construyeron tramos de ferrocarril para facilitar su transporte”* (Saviano, 2014). Además, una vez finalizada la guerra la demanda permaneció constante ya que muchos de los soldados estadounidenses se habían vuelto adictos a la morfina y a la heroína durante la guerra y a su regreso continuaron con su adicción (Valdés-Castellanos, 2013). Así, Estados Unidos había presionado a México para que adoptara medidas prohibicionistas en materia de drogas, pero aun así le pidió que le abasteciera de opio “por debajo del agua”.

IV. 2. 1. Reestructuración del negocio de la droga

Estos dos factores contribuyeron a la transformación del negocio de las drogas en México. En este sentido, es a partir de la década de 1940 que en México se puede hablar formalmente de narcotráfico. Por un lado, los productores mexicanos se habían apoderado del negocio del opio; por el otro, el fuerte incremento en la demanda impulsó la necesidad de una reorganización del negocio.

Las redes familiares ya no eran suficientes para abastecer la demanda, además de que esa había sido una estrategia de los chinos. Surge así la primera organización dedicada al narcotráfico en México: el cártel de Sinaloa. Su líder era Miguel Ángel Félix Gallardo y su zona de producción se concentraba en el llamado triángulo dorado, en los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, aunque la producción se extendió también a otros estados del país como Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Nuevo León y San Luis Potosí. A partir de entonces el funcionamiento del negocio de las drogas estaría centralizado: se compraba la producción de los diferentes plantíos, o se invitaba a los pequeños productores a trabajar directamente para el cártel; posteriormente, se llevaba la droga



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

a Estados Unidos a través de agentes de la misma organización ubicados en el país del norte. Se sientan así las bases del modelo de narcotráfico que conocemos en la actualidad (Saviano, 2014).

Asimismo, al ser México un país que tradicionalmente cultivaba marihuana, los narcotraficantes mexicanos aprovecharon el crecimiento de la demanda de marihuana en las décadas de 1950 y 1960, consolidándose así la organización criminal del cártel de Sinaloa y su modo de funcionamiento (Valdés-Castellanos, 2013). De acuerdo a los informes de la oficina estatal de narcóticos en San Diego, California, en el año de 1960 entre el 75% y el 80% de la marihuana y la heroína que entraron a California era procedente de México (Astorga, 2005). No obstante, es importante destacar que no existen cifras contundentes que nos permitan calcular el volumen real de la producción de droga de la época ya que las estimaciones se realizaban solamente a partir de los cargamentos decomisados.

IV. 2. 2. Consolidación y fortalecimiento de las organizaciones de la droga

La organización de Sinaloa se consolida en el negocio de la producción y venta del opio y de la marihuana en las décadas de 1950 y 1960, controlando y monopolizando el negocio de las drogas en el país. A raíz de las campañas de erradicación y de detención de narcotraficantes la organización extendió su territorio de acción más allá del Triángulo Dorado hacia la costa del Pacífico y cambió el centro de la organización a Guadalajara por lo que sería conocida también como “Cártel de Guadalajara”. Sin embargo, el fortalecimiento del cártel de Guadalajara, y el poder que éste obtendría en las décadas subsiguientes no puede explicarse solamente a partir de los negocios del opio y de la marihuana. Aun cuando el consumo de estas sustancias había aumentado de forma importante en Estados Unidos, el volumen de droga no era suficiente como para justificar la expansión y fortalecimiento de los cárteles de la droga. Lo anterior solamente puede explicarse a través de la cocaína, cuyo consumo se popularizó hacia finales de la década de 1960 en Estados Unidos y Europa. El patrón de consumo de esta droga es muy distinto al del opio y al de la marihuana, lo que explica la alta rentabilidad del negocio, como lo explica Kaplan.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

“La heroína y la marihuana tienden a ubicarse en el consumo de estratos bajos y marginales. El consumo de cocaína gana el mundo de los sectores medios y altos, de la cultura y de la empresa, no como droga de protesta y escapismo, sino para la elevación de la capacidad de trabajo; como tranquilizante para el alargamiento productivo de la jornada de trabajo; como fuente de creatividad y de imaginación [...]. Esto implica la alta capacidad de consumo de la cocaína y la poca efectividad de las campañas represivas y educativas” (Kaplan, 1989).

Se explica de esta manera la alta rentabilidad del negocio de la cocaína, lo que no pasaría desapercibido para las organizaciones criminales. A diferencia de la marihuana y del opio, México nunca ha sido un país productor de cocaína ya que la hoja de coca se ha cultivado tradicionalmente en Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. El aumento en la demanda ocasionó que se desarrollaran organizaciones de producción, venta y tráfico de cocaína en estos países sudamericanos. Es de esta manera que se crean, desarrollan y fortalecen, los cárteles colombianos de Medellín y de Cali, los cuales centralizaron el proceso de distribución de la cocaína: comprando la hoja de coca a los productores en Colombia, Bolivia y Perú; instalando laboratorios clandestinos de procesamiento; y distribuyendo la cocaína a Estados Unidos vía aérea a través del Caribe, y llegando principalmente a Miami. En un inicio México no tenía una participación tan importante en este negocio ya que la mayor parte de la droga se transportaba a través del Caribe, aunque ya comenzaba a participar como ruta de distribución hacia Estados Unidos (a través de Salina Cruz, Acapulco y Veracruz), principalmente para cocaína procedente del Perú (Astorga, 2005). Posteriormente, el papel de las organizaciones de narcotráfico mexicanas en el negocio de la cocaína se transformaría de manera significativa a partir de 1971 cuando Estados Unidos lanza su llamada “guerra contra las drogas”, la cual en sus inicios tenía como objetivo el desmantelamiento de los cárteles colombianos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

El análisis anterior nos permite, en primer lugar, sustentar que el desarrollo del problema del narcotráfico en México, de finales del siglo XIX hasta 1970, no puede explicarse sin tomar en cuenta la creación y consolidación del régimen prohibicionista en materia de drogas. Si bien no constituye la única causa del problema, se trata de un factor fundamental. El régimen prohibicionista se estructura y se consolida gracias a la hegemonía estadounidense sobre el sistema internacional, acentuada después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos estructura un sistema internacional acorde a sus intereses. Este sistema se socializa, y los países con menor desarrollo relativo (entre los cuales se encuentra México) son más susceptibles de incorporar las normas establecidas por él debido a su escasa autonomía (Cox, 1983). En este sentido, el problema del narcotráfico en México se inserta dentro del orden hegemónico global, dominado por Estados Unidos, y en la relación asimétrica que tiene México con éste.

En segundo lugar, es posible establecer al régimen prohibicionista como antecedente crítico a la estrategia estadounidense contra las drogas ya que su consolidación determina las principales características que ésta tendrá. En este sentido, resulta evidente que la construcción de la “guerra contra las drogas” no responde exclusivamente al desarrollo del problema del narcotráfico en la región, sino que entran en juego otros factores. De esta manera, la consolidación del régimen prohibicionista, la agudización del problema del narcotráfico en la región, y el contexto prevaleciente a principios de la década de 1970, constituyen los elementos principales de la coyuntura crítica que generó la creación de una estrategia basada en la consideración del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- Astorga, L. (2005). *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. México D.F.: Random House Mondadori.
- Bagley, B. (1988). US Foreign Policy and the war on drugs: analysis of a policy failure. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(2-3), 189-212.
- Bagley, B. (2012). Drug trafficking in the Americas: major trends in the twenty first century. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Retrieved from www.wilsoncenter.org
- Chabat, J. (2002). Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582, 134-148.
- Chabat, J. (2014). El régimen internacional de control de drogas: ineficacias y resistencia al cambio. In G. Maihold & S. Jost (Eds.), *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales* (pp. 224-234). México: Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt; Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, S.A. de C.V.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In R. W. C. T. J. Sinclair (Ed.), *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Donnelly, J. (1993). Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas. In P. H. Smith (Ed.), *El combate a las drogas en América* (pp. 357-579). México: Fondo de Cultura Económica.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Encinas-Rodríguez, A. (2016). *Drogas y poder. El fracaso de la política prohibicionista*. México D.F.
- Enciso, F. (2010). Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico. In *Los grandes problemas de México. T.XV: Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México D.F.: El Colegio de México.
- Grillo, I. (2012). *El Narco: en el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. Tendencias Editores.
- Kaplan, M. (1989). *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*. México D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 26(2).
- Mahoney, J. (1999). Nominal, ordinal, and narrative appraisal in macrocausal analysis. *American Journal of Sociology*, 104(4), 1154–1196.
- Naím, M. (2009). The American prohibition on thinking smart on the drug war. *Foreign Policy*, (172), 167–168.
- Ruíz-Cabañas, M. (1993). La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias. In P. H. Smith (Ed.), *El combate a las drogas en América Latina* (pp. 207–220). México: Fondo de Cultura Económica.
- Saviano, R. (2014). *CeroCeroCero: cómo la cocaína gobierna al mundo*. Barcelona: Anagrama.
- Smith, P. (2010). *Estados Unidos y América Latina: hegemonía y resistencia*. Oxford University Press.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies*, 45(12), 1572–1597.

Thoumi. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*, (222), 42–59.

UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Viena.

Valdés-Castellanos, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*. Aguilar.