



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Política de Drogas. Una aproximación a la
descriminalización de la vida pública**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

ALEJANDRO JIMÉNEZ BARRANCO

MATRICULA: 208318289

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

DR. JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

ASESOR

DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, Agosto 2017.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)
(s) Alejandro Jiménez Barranco

matrícula(s)

208318289

con el título de

Política de Drogas. Una aproximación a la
descriminalización de la vida pública

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser
aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura
en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de
Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Lector

Fecha 30/08/2017 Trim: 17-P No. Registro de

Tesina: _____

Contenido

PALABRAS PRELIMINARES	5
MARCO JURÍDICO	17
TRATAMIENTO LEGAL DEL CONSUMO DE DROGAS EN MÉXICO.....	17
LEY GENERAL DE SALUD.....	18
CAPÍTULO PRIMERO	25
SOBRE EL PREJUICIO HACIA LAS DROGAS, HACIA LOS CONSUMIDORES Y LOS ALCANCES NOCIVOS DE LA PROHIBICIÓN.....	25
PERCEPCIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS ILÍCITAS.	27
CRÍTICA A LAS ENCUESTAS Y A LAS ESTIMACIONES DE LA OFERTA Y DEMANDA.....	35
EL PROBLEMA DE LA PROHIBICIÓN	48
CAPÍTULO SEGUNDO	56
LA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO.....	56
VIOLENCIA ANTES DE LEGITIMIDAD, GUERRA ANTES DE SEGURIDAD.....	56
EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CONTROL DE LA DROGA.....	60
LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE Y LA CAMPAÑA PERMANENTE EN MÉXICO..	64
EL EJÉRCITO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.	72
ANTECEDENTES Y MANDATOS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO.....	73
PANORAMA DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.....	80
CAPITULO TERCERO	88
MODELO ACRÍTICO Y DESINFORMADO.....	88
PANORAMA DEL CONSUMO DE DROGAS LÍCITAS E ILÍCITAS EN ESTUDIANTES.	40
RESULTADOS POR EDAD.....	43
DISCUSIÓN SOBRE LA MESA. PROPUESTAS DE REGULACIÓN Y CAMBIO DE PARADIGMA.....	94
CONCLUSIONES	104
TRABAJOS CITADOS	107
DOCUMENTOS LEGISLATIVOS	108
ANEXO. Cuadro comparativo de iniciativas de reforma y adición a la Ley General de Salud; al Código Nacional de Procedimientos Penales; y a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción Y Servicios.....	110

PALABRAS PRELIMINARES

¿Qué necesita una sociedad para alcanzar un desarrollo física y mentalmente saludable? Bien podemos contestar a esta pregunta citando todas las necesidades de las que cada individuo carezca y que en fin le son necesarias para alcanzar el nivel de vida al que aspira o en un menor caso, el que le es por lo menos suficiente para desarrollar las relaciones sociales vitales para la subsistencia en sociedad. Sin embargo una sociedad condicionada por la actividad delictiva a gran escala en un extremo y al otro una pérdida cada vez más grande y evidente de la eficacia de las Instituciones gubernamentales, sobre todo de seguridad, no (Craig, 1978) tiene más remedio que aprender a mezclarse en el ambiente hostil con el que se encuentra apenas con el primer paso.

Resulta de vital importancia observar que la sociedad se encuentra en un fuego cruzado de acciones. En este caso cuando hablamos de actividad delictiva a gran escala nos referimos al crimen organizado que en los últimos años ha tenido a la sociedad mexicana acorralada, viviendo entre “el fuego cruzado” de las actividades que el crimen organizado pone en marcha con la intención de hacer notar su poderío y la extensión de territorio que tiene a su mando, y las acciones que el gobierno realiza a manera de combate contra el crimen organizado; sus objetivos: acabar con el crimen organizado, desarticular las bandas delictivas que aterrorizan a la población con olas de violencia, esto (las acciones del gobierno), con el fin de “que la droga no llegue a tus hijos”, como lo dice su eslogan de gobierno. La ineficacia del gobierno, el crecimiento acelerado de las filas del crimen organizado, y las

muerteres en la batalla simulada por desaparecerlo, no dejan muchas opciones a la población de los estados con más presencia del crimen organizado.

Hablando de que la droga no llegue a los hogares, es conveniente mencionar el objeto de estudio de la investigación a realizar. La política de drogas, en un escenario de constante enfrentamiento territorial y político que permite la reproducción de las practicas criminales y de corrupción en todos los niveles de la sociedad y por supuesto en todos los niveles del aparato del gobierno, se presenta como una estrategia para la reducción del daño que tanto el consumo de drogas como la actividad del crimen y la actividad jurídica gubernamental han provocado en la salud y tanto más en la vida social.

Cuando hablamos de política de drogas, se desencadena la idea del legalización de las drogas y al escuchar esta expresión viene a la mente de la generalidad, del imaginario colectivo en buena medida condicionado por las campañas políticas y televisivas negativas, la idea de una liberación de el consumo de drogas, concebirlo así esta rotundamente alejado de la realidad. La política de drogas no se reduce a la concepción de que el consumo de drogas sea público, de cualquier droga, y al alcance de todo aquel que tenga disposición. Es más bien una acción impulsada desde la noción de reducción de las consecuencias sociales no deseadas, a que conduce la falta institucional investigación a fondo de la peligrosidad de las drogas por separado, es una política de reducción del daño, la intención de una acción gubernamental desde la base sustentada en investigación consciente de todos los elementos que rodean el tema de las drogas en relación con la salud y las drogas con relación a la reducción del daño social que implica la actividad delictiva del

crimen organizado, lo cual implica también, consideraciones económicas de relevante importancia al grado de que son consideraciones sin las cuales no se entendería el alcance de los cárteles de la droga ni su insistencia en controlar los territorios.

A efecto de definir el concepto que utilizaremos en el presente trabajo es necesario apuntar sobre las políticas públicas, las cuales corresponden a acciones específicas de los gobiernos sobre cómo manejar asuntos públicos¹; y de las drogas La política de drogas, término que tiene diferentes connotaciones, en medicina *se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o amentar la salud física o mental*²; en el campo de la farmacología, se define como aquella *sustancia química que modifica procesos fisiológicos y bioquímicos de los tejidos o los organismos*³. Sin embargo, en el lenguaje coloquial se refiere a la sustancias psicotrópicas ilegales que pueden consumirse a través de diversos medios de administración, produciéndose una alteración del funcionamiento normal del sistema nervioso central del usuario y pueden llegar a generar dependencia psicológica, física o ambas.⁴ Así pues, podemos entender a la política de drogas como las acciones que pone en marcha un gobierno para manejar el consumo de sustancias ilegales, así como su producción y distribución, desde los alcances

¹ Lahera P. Eugenio. Política y políticas públicas. CEPAL. Naciones Unidas. Agosto de 2004. Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf consultado el 28 de agosto de 2017.

² Glosario de términos de alcohol y drogas, Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo del Gobierno de España y Organización Mundial de la Salud, Madrid, 1994, p. 33. En Manual de Referencia sobre política de Drogas. Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/20140415_PDF_Manual-de-referencia-sobre-politica-de-drogas.pdf consultado el 28 de agosto de 2017.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

problemáticos del mismo. De este modo una política de drogas, delimitada a los objetivos de mayor impacto en la sociedad, no conviene que descansa en el supuesto del problema del consumo de drogas como un problema de seguridad nacional, sino como un problema de salud pública. Entender el problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional implica que todo lo que gira entorno a ello esté relacionado directamente con la criminalidad, así, en un mismo nivel se encuentran, productores, traficantes, sicarios, grupos armados al servicio del crimen organizado y consumidores, siendo estos últimos quienes resultan mayormente afectados de la actividad que con abrumadora libertad ejercen los grupos delictivos, y al mismo tiempo sobre los que más pesan los efectos de la justicia.

La sociedad y las leyes categorizan al consumidor de drogas como un delincuente más, las formas de readaptación social no son más que diplomados en drogadicción y delincuencia. La acción del gobierno de combatir de frente al crimen organizado no ha dado sino resultados nulos y en el peor de los casos contraproducentes. El objetivo principal de una política de drogas es reducir los daños a la salud y al tejido social que puedan generarse del consumo de drogas. El objetivo de las acciones oficiales, parece ser que la droga deje de existir, sin embargo, nos dice Jorge Javier Romero en el artículo “Drogas: un nuevo enfoque”, las drogas siguen ahí, a la mano de quien las necesite, aunque con costos sociales mucho mayores más allá de la ya impactada salud de los consumidores.⁵ El empeñamiento del gobierno de combatir el problema social de la drogas en todos sus niveles como un problema de

⁵ Romero, Jorge Javier. Política de Drogas: Un nuevo enfoque. En Cuadernos CUPHID Número 3. Disponible en: <http://drogasmexicobrasil.mx/wp-content/uploads/2015/08/Jorge-Javier-Romero-Politica-de-drogas.pdf> consultado el 20 de septiembre de 2016.

seguridad antes que de salud, origina lo que llamamos “criminalización de la vida pública”. Esto es, como ya dijimos antes, la sociedad no tiene espacios a donde replegarse mas que hacia la delincuencia o hacia el apoyo de la política gubernamental de enfrentamiento al crimen organizado. Nos encontramos ante un escenario en el que el combate directo contra el tráfico de drogas encierra también al consumo y se tratan uno y otro al mismo tiempo con las mismas medidas. No se mira hacia los flancos alternativos que el problema ofrece para ser atacado desde distintos puntos que reducen el problema cada vez más. La prohibición de las drogas y la búsqueda del exterminio tanto de la droga como de los productores y traficantes (y consumidores), solo promueve el crecimiento de los espacios en donde se reproduzcan estas prácticas. Al deshacernos de un espacio de crimen otros tantos más se formarán en reposición y reproducción evolucionada de aquel.

“La política del Estado mexicano frente a las drogas ha sido policiaca, en lugar de entender el problema como un asunto de salud pública que debe ser atacado desde la prevención, la comprensión del fenómeno, la rehabilitación y la reducción del daño.”

Para el análisis de la política de drogas es preciso tomar en cuenta esos flancos alternativos que la actual situación de las drogas no toma como opciones para la solución del problema. En primer lugar debemos considerar el hecho de que no todas las drogas son iguales. Esto es, que no todas las drogas representan la misma peligrosidad en el consumo y por lo tanto no son objeto principal de prohibición y penalización, el caso específico de la marihuana es uno que nos da luz de esta situación. La política prohibicionista de la marihuana no ha reducido ni en un punto

porcentual la demanda del consumo de esta droga. Muy por el contrario el consumo de marihuana se extiende cada vez más entre el grueso de la población la cual debe insertarse en el mercado negro para poder conseguirla, exponiéndose a la oferta de otras drogas que representa un peligrosidad bastante mayor que el consumo de marihuana. Hay que tomar en cuenta que el THC, sustancia activa de la marihuana, no presenta dosis letal, lo que la hace una droga con un índice de peligrosidad social e individual significativamente bajo. No es este el caso de la cocaína o de la heroína, drogas que no están ni siquiera cerca de representar tan poco peligro en su consumo, sin mencionar que el hecho de encontrarse en el mercado negro no son objeto de control de calidad, dando como resultado una incertidumbre de qué es lo que los consumidores en realidad consumen, esta situación agrava el costo en la salud.

En tanto la consideración de peligrosidad hacia la salud resulta de principal importancia tomar en consideración la situación de la marihuana y organizar las acciones con el propósito de que sea apartada de el grupo de “las drogas” ya que como vemos no todas son ni representan los mismo, ni en el consumo ni en la actividad lucrativa del crimen organizado. La política de erradicación de la oferta de la droga y especialmente de la marihuana lleva consigo los costos sociales que ya conocemos y que poco a poco nos van siendo menos ajenos, sin embargo existe la opción de actuar desde el reducción de la demanda. Las campañas de prevención, los esfuerzos en investigación y la reducción del daño son evidentemente opciones más viables y menos peligrosas en lo social y en la salud que el enfrentamiento burdo con su distribución ilegal.

En el mismo tema de la salud es importante tomar en consideración que la clandestinidad de los consumidores de cualquier droga agrava el estado de salud de por ya deteriorado. La falta de programas de rehabilitación promovidos desde el gobierno y accesibles a todo el que lo necesite, sólo promueve que los daños en la salud crezcan. Un ejemplo claro son los consumidores de heroína los cuales comparten jeringuillas haciendo del consumo de drogas una vía de entrada al contagio de hepatitis C o VIH. Los problemas en cuanto a salud se van encadenando sin control y sin posibilidad de ser atendidos.

Sabemos de cierto que la guerra contra las drogas no es eficiente, ¿Qué debe hacer entonces el gobierno y la sociedad? ¿No es la solución aprender a vivir con la drogas de manera tal que los costos, que evidentemente dejarían de ser de seguridad para ser solo de salud, se redujeran hasta el mínimo?

El primer punto pues tiene que ver con la reducción del daño desde las campañas de prevención y la investigación detallada del problema de las drogas desde una visión de salud pública. Esto nos da una primera hipótesis de trabajo. El cambio de perspectiva para tratar el consumo de drogas abrirá la puerta a nuevas posturas y evoluciones en el tratamiento en lo social desde el gobierno del problema de las drogas, atendiendo principalmente la reducción de la oferta de drogas así como la disminución de los costos en la salud de los consumidores.

En segundo lugar es necesario conocer el sistema de crimen organizado con el que se está tratando. No se trata de una organización familiar, un negocio pequeño y simple, muy al contrario, nos enfrentamos a una organización en toda su extensión,

diferenciada por grupos establecidos en distintos puntos del país. Es un conjunto de grupos organizados en distintos niveles con ocupaciones diferentes que contribuyen a la permanencia en el dominio territorial de los carteles.

Su organización alcanza los aspectos militares, económicos y políticos.

Primero, cuando hablamos de aspecto militar nos referimos a los grupos armados con los que cuenta el crimen organizado para hacerse del poder territorial y mantenerlo a sangre y plomo, defienden su territorio de grupos opuestos y al mismo tiempo proponen las reglas informales que la sociedad acata no por otra cosa sino por miedo. Dichas milicias de sicarios y soldados del narco, son encargados sólo de la preservación del estado de terror y orden obligado. El gobierno mexicano sólo ha enfocado su acción sobre esta sección del crimen organizado, siendo que son sólo los que resguardan las actividades importantes que dan recursos y continuidad a las actividades de este grupo.

El aspecto económico del crimen organizado es uno de los puntos nodales de los que hacer referencia en un conocimiento pleno del fenómeno de la oferta de drogas. Es uno más de los flancos alternativos a la guerra que es necesario atacar y disminuir las ganancias de los grupos delictivos. El lavado de dinero en México representa una práctica al alcance de cualquier grupo delictivo y en particular del crimen organizado, para hacerse de recursos, recursos que se emplean al igual que en un empresa, para maximizar los beneficios, para especializar su proceso de producción y para mantener la rentabilidad de su labor. Atacar con instrumentos fiscales las ganancias de el crimen organizado es una vía de golpear de manera

importante el éxito de los negocios de el narcotráfico. Es sacudir la rentabilidad de la producción y distribución de la droga a gran escala.

Otra manera de que se hace de recursos el narco por supuesto son las extorciones y los secuestro que son cada vez mas regulares en el país y con mayor presencia en estados específicos de la República mexicana. Ante esta práctica no queda más que el recurso policiaco, sin embargo no solo llenar de policía las calles, sino especializar el cuerpo de seguridad pública para garantizar al menos la acción inmediata.

Tomando en cuenta como ya dijimos antes que la marihuana representa el mercado más lucrativo del crimen organizado en el país, y sabiendo de cierto que esta droga se oculta en el mercado negro y sustentando como no peligroso el consumo de marihuana, no resulta descabellada la proposición de hacer negocio de Estado, la producción, distribución y regulación de el consumo de marihuana. Arrebatat al mercado negro los ingresos de la marihuana representaría una perdida para el mercado negro de millones de dólares lo cual representaría un reacomodo de las funciones del crimen organizado. Un golpe en sus ganancias más representativas sería sin embargo una conquista enorme en el combate contra el crimen organizado y un paso decisivo en el alcance de una política integral de drogas.

El punto es que, el conocimiento del entramado que es el crimen organizado nos da la opción de atacarlo desde lo puntos que lo sostienen en la cima del control económico, social y político, en lo político la visión de esto es disminuir o erradicar la existencia de cuasi gobiernos al servicio de los intereses del crimen organizado.

El tercer punto de análisis para una política de droga es tal vez el más importante, la descriminalización de la vida pública.

Al pensar en la criminalización de la vida pública estamos hablando de un fenómeno que surge desde los dos actores del conflicto de las drogas. Por un lado el crimen organizado hace suyas en las ciudades y las comunidades las zonas de marginación como nido de su actividad, lo cual hace que la población que habita alrededor de ellos tenga una propensión mayor a insertarse en la actividad delictiva, bien por ver en ella una fuente de ingresos, bien por la necesidad de estar cerca de el producto de su adicción. Por otro lado las medidas que el gobierno toma para erradicar la demanda son medidas de castigo, la penalización del consumo de drogas imposibilita el acercamiento a centros de rehabilitación y por supuesto la creación de estos espacios desde el gobierno. La penalización va de la mano con la discriminación; en sociedad los consumidores son rebajados al nivel de los criminales, siendo que están más cerca de ser enfermos que criminales. La carencia de instituciones que promuevan la desaparición de la demanda de drogas incentiva la discriminación y al criminalización. Desde esos dos puntos, el de inserción en el crimen organizado y el de el gobierno que impone su estrategia de penalización, debemos entender la criminalización. La reducción de espacios hacia los cuales la sociedad pueda dirigirse para alejarse del ambiente de criminalidad y penalización son cada vez menos.

Un ejemplo en concreto con el cual ilustrar este problema son los campesinos de la sierra de Guerrero. Han encontrado en la siembra de amapola una fuente de ingresos que medianamente le provee de dinero para comer. Se han insertado en

una actividad tipificada como delictiva, aun en sus medio de carencias, son productores de droga. Son proveedores de materia prima para la fabricación de droga lo cual ante un sector de la sociedad y frente al gobierno los sitúa dentro del entramado del crimen organizado como “gente mala”.

Como ellos muchas personas son víctimas de esta encrucijada, no hay apoyo gubernamental, ni empelo, ni educación, ni prevención, ¿Qué es lo que queda por hacer? En las cárceles de mujeres resulta interesante observar que la mayoría de las reclusas tienen cargos de delitos contra la salud, no puede ser coincidencia, no es lógico pensar que existe la moda entre las mujeres convertirse en narcomenudistas. Es un problema de mas fondo, que proviene desde la accione gubernamental errada y desde al no acción en los temas importantes.

En entendimiento del fenómeno de las drogas en México permite alcanzar niveles de racionalidad que son al contrario del enfrentamiento directo, una opción real para disminuir la actividad delictiva y para subsanar el daño que en sociedad esta causando la penalización, entender la necesidad de la población como criminalidad es un error con graves consecuencias.

Es importante señalar asimismo, que la cannabis, es la sustancia que ha abierto el debate público en cuanto a la despenalización de su consumo, lo cual es la puerta para el tratamiento del consumo de otras drogas ilegales, que habrán de discutirse a partir de sus condiciones específicas. Muestra de ello es que las diversas iniciativas legislativas a que se hará referencia en el presente trabajo, tienen como objeto principal a la cannabis.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO JURÍDICO.

TRATAMIENTO LEGAL DEL CONSUMO DE DROGAS EN MÉXICO.

El presente apartado tiene como objeto presentar de manera general y sucinta el marco jurídico sobre el que se apoya la prohibición del consumo de marihuana en México, de la cual, conviene mencionar que es la “droga” que se ha encontrado en el centro del debate público, además de que ha sido el objeto de reiteradas acciones públicas de gobierno. Dado que el marco jurídico es uno de los puntos de partida de la criminalización del consumo de marihuana en México, incluso puede que sea este el punto más importante desde donde se puede lograr la descriminalización de los consumidores de marihuana dentro del territorio nacional mexicano, abonando así además a la descriminalización de la vida pública, y el relajamiento del ambiente de violencia generado por el combate frontal y militarizado del tráfico de drogas, que arrastra en su ola de violencia la vida cotidiana de los consumidores y más importante aún, de los no consumidores.

Es importante hacer ver desde este punto de partida que un cambio en la leyes que relaje la visión criminalizadora del consumidor de marihuana podrá coadyuvar desde el tratamiento diferenciado de las distintas drogas, cada una por su nivel de peligrosidad social y peligrosidad personal, al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, y a generar un régimen de tolerancia hacia los consumidores especialmente de marihuana por sus características particulares.

La importancia del marco jurídico es primordial en cuanto que es en este donde encontramos las bases para el tratamiento hacia las drogas que disfrutará o padecerá un régimen, y así es de importante es la reglamentación para el cambio de paradigma que de este tema se tenga. Una sociedad no ha de garantizar su seguridad en la prohibición y la persecución

LEY GENERAL DE SALUD.

A continuación se describen los artículos que son relevantes para la atención del tema del consumo de drogas y la descriminalización de la vida pública. Se muestran aquellos que tiene una relación directa con el tema y que en adición, serían susceptibles de reformas, para aminorar la carga impositiva y restrictiva en relación a la construcción de un marco normativo tolerante hacia los consumidores de drogas ilegales.

El primer artículo a referir es el 3 de la Ley General de Salud, que establece los Asuntos que son materia de salubridad pública y dentro de los cuales se encuentra el consumo de estupefacientes y psicotrópicos.

- *Artículo 3.-...*

- I. a XX. ...*

- XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;*

- XXII. a XXVIII. ...*

Asimismo el artículo 13 de la misma ley establece como competencia de la Federación y las entidades federativas *“la prevención del consumo de narcóticos”* de la siguiente manera:

Artículo 13.-...

A. ...

B. ...

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley. Dichas actividades se realicen en lugares públicos, y actuarán conforme a sus atribuciones.

Convendría detenernos por unas líneas en este inciso del artículo citado, dado que de poner suficiente atención, podemos observar que esta debería ser la principal función de la Federación (entiéndase Gobierno Federal) y las entidades federativas en cuanto al consumo de drogas. La actividad de la prevención del consumo problemático de drogas debería ser la principal preocupación de la sociedad y la actividad hacia la que deberían enfocarse las acciones de los distintos órdenes de gobierno. En otras palabras las acciones de la política de drogas deben encaminarse a la reducción importante de la demanda.

La Ley General de Salud contempla, en su artículo 234, las sustancias que para efectos de esta ley se consideran estupefacentes, dentro de los cuales se encuentra *la CANNABIS sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas.*

Asimismo en el artículo 235 establece:

Artículo 235.- La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos ;

III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

Disposición que da pasó a la disposición del artículo 237 para prohibir en el territorio nacional la posesión de cannabis, así como su cultivo y comercialización entre otros:

Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

...

En lo que concierne a las Substancias Psicotrópicas, el artículo 245 de la Ley en comento dispone una clasificación de las sustancias que para efectos de esta Ley

se consideran Psicotrópicas en cinco grupos dispuestos en función del nivel de valor terapéutico que poseen las sustancias. A saber los grupos son los siguientes:

- I. 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;*
- II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública;*
- III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública;*
- IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública; y*
- V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes.*

El primer grupo, que parece ser de las sustancias con menores beneficios y los que representan una peligrosidad mayor a la salud pública, es en donde la Ley clasifica al Tetrahidrocannabinol (THC) la cual es la sustancia activa de la marihuana.

Es este el primer paso hacia una política de drogas ampliamente restrictiva y poco flexible, al considerar la anterior sustancia como una que puede representar un problema especialmente grave para la salud pública. El contra argumento no es aquí decir que la marihuana y en consecuencia el THC es inofensivo para el organismo humano, sino que convendría la modernización de la norma sobre la base de estudios recientes que reclasifiquen dicha sustancia de acuerdo a los peligros y beneficios reales que representa, aun cuando esto no signifique la

legalización de su consumo, pero que sin embargo si aminorará la brecha de desconocimiento e incertidumbre que rodea el mito de la marihuana y su consumo.

Subsecuentemente este artículo da paso a una restricción para su posesión, cultivo, comercialización y consumo, entre otros, expreso en el artículo 248 de la Ley citada.

Otro aspecto particular de la Ley que nos ocupa es el régimen de protección que se establece en torno a los riesgos del consumo de inhalantes que se expresa en el artículo 254 de la Ley.

“Artículo 254.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia, para evitar y prevenir el consumo de sustancias inhalantes que produzcan efectos psicotrópicos en las personas, se ajustarán a lo siguiente:

I. Determinarán y ejercerán medios de control en el expendio de sustancias inhalantes, para prevenir su consumo por parte de menores de edad e incapaces;

II. Establecerán sistemas de vigilancia en los establecimientos destinados al expendio y uso de dichas sustancias, para evitar el empleo indebido de las mismas;

III. Brindarán la atención médica que se requiera, a las personas que realicen o hayan realizado el consumo de inhalantes, y

IV. Promoverán y llevarán a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de sustancias inhalantes.

...”

Este régimen bien pudiera aplicarse a los consumidores de otras drogas como los de marihuana, aun cuando esto no implique legalizar el consumo de la misma, es factible y principalmente deseable que se enriquezca el marco preventivo del consumo de esta y otras drogas más duras.

En materia de consumidores que es la que para efectos de este trabajo nos interesa, es pertinente citar aquellos artículos que refieren a las sanciones a que toda persona se hace acreedora principalmente por las cantidades de narcóticos que tenga en su posesión.

En cuanto a las sanciones aplicables a las conductas que se consideran dentro del capítulo de “Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo” de la Ley General de Salud destacan los siguientes artículos:

Artículo 476.- *Se impondrá de tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las cantidades previstas en dicha tabla, sin la autorización correspondiente a que se refiere esta Ley, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de comerciarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.*

Artículo 477.- *Se aplicará pena de diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días multa al que posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla, sin la autorización a que se refiere esta Ley, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.*

No se procederá penalmente por este delito en contra de quien posea medicamentos que contengan alguno de los narcóticos previstos en la tabla,

cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.

Artículo 478.- *El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia.*

El Ministerio Público hará reporte del no ejercicio de la acción penal a la autoridad sanitaria de la entidad federativa donde se adopte la resolución con el propósito de que ésta promueva la correspondiente orientación médica o de prevención. La información recibida por la autoridad sanitaria no deberá hacerse pública pero podrá usarse, sin señalar identidades, para fines estadísticos.

CAPÍTULO SEGUNDO

SOBRE EL PREJUICIO HACIA LAS DROGAS, HACIA LOS CONSUMIDORES Y LOS ALCANCES NOCIVOS DE LA PROHIBICIÓN

Para comenzar a esclarecer el problema de la política de drogas, sus aspectos positivos cuando es adecuada para un Estado con una población particular, así como los alcances nocivos que ésta puede llegar a tener en un país, es importante reflexionar primero en los objetos que serán afectados por dicha política. Esto es, conviene acercarse a conocer a los usuarios de drogas ilícitas, es importante conocer cuál es su contexto social, cómo se acercaron por primera vez al consumo de drogas ilícitas, en qué grado se puede concebir su funcionalidad y que posibilidad existe de una reinserción en sociedad cuando el consumo de drogas se convierte en un con alcances graves tanto sociales y principalmente de salud. Es preciso este paso para partir en el análisis de la política de drogas desde un punto de vista en donde el consumidor no esté sujeto a la dicotomía consumidor-delincuente, dado que impone un límite prejuicioso y condena a la política de drogas a ser hoy y siempre una política prohibicionista.

Las encuestas actuales en materia de uso de drogas ilegales se enfocan en realizar su estudio desde la perspectiva que evalúa al consumidor como adicto, y su relación con las drogas de uso, pero dejan en gran medida de lado los fenómenos que suelen presentarse alrededor del uso de las drogas así como la relación de los usuarios de drogas ilícitas con otros actores e instituciones sociales. Existe una mirada estigmatizadora en cuanto al consumo de drogas que pone a los

consumidores en el papel de adictos que la vez equivale en la sociedad a delincuentes, agentes sociales que deberían ser apartados de la sociedad. Dicha mirada provoca una reacción de aislamiento por parte de los usuarios quienes suelen autoexcluirse de la interacción con las instituciones y redes sociales, esto por supuesto provoca que se diluyan a la vista de cualquiera la necesidad de atender a los derechos de los consumidores, la importancia de los efectos de la desinformación, y las consecuencias de la ineficiencia de una campaña de prevención así como de ayuda a quienes tienen problemas con el uso de drogas. Lo anterior resulta en una gran limitante para planear los mecanismos adecuados de inclusión para los sectores consumidores.

Es importante tomar en cuenta el factor de exclusión social dado que imposibilita la ruta que los usuarios de drogas ilícitas pudieran seguir en caso de tener problemas con el consumo. Sin embargo mientras la mirada social etiqueta a los consumidores, las autoridades, instituciones y redes sociales seguirán una práctica de discriminación que vuelve viciosamente a la autoexclusión.

En primer lugar es necesario poner en la mirada de las personas que los usuarios de drogas nos son sino agentes sociales no muy diferentes de los no usuarios de drogas. No tienen de ninguna forma que ser seres extraños o ajenos a esta sociedad, son parte de ella y son parte funcional hasta tener problemas serios con el consumo de drogas o hasta transgredir los derechos de terceros (punto que trataré en el siguiente capítulo cuando problematicemos la visión del consumidor como delincuente). Sin la mirada acusadora y con la atención adecuada de la situación, el consumo de drogas no tiene que ser la ruta de acceso a la vida delictiva.

PERCEPCIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS ILÍCITAS.

La encuesta nacional de adicciones 2011 nos plantea, antes de comenzar a exponer los resultados de dicho trabajo, la importancia de señalar que en nuestro país el aumento en el consumo de drogas ilícitas sostienen una tendencia de incremento significativo, sobre todo en el consumo de marihuana así como en el consumo de metanfetaminas desde su primera aparición en los análisis en los años noventa hasta la actualidad.⁶

Aunque no podemos dejar de la lado el impacto grave que el aumento paulatino del consumo de drogas implica para la salud, es importante notar que la encuesta nacional de adicciones señala en el mismo renglón el incremento en el uso de la marihuana y el incremento en el uso de las metanfetaminas, calificando los dos consumos como significativos, sin señalar cuál de las dos drogas ilícitas representa mayor peligrosidad tanto en lo real como en la percepción de los consumidores y de la población en general. Colocar dos drogas ilícitas de distinto potencial en la misma categoría es alimentar el prejuicio sobre el consumo de drogas. No todo el consumidor de drogas ilícitas usa la mismas drogas, ni todos, todas las drogas ilícitas.

Conviene para el análisis integral de la política de drogas hacer una diferenciación de los usuarios de drogas ilícitas entre quienes usan una u otra droga, así como quienes presentan un policonsumo en su dinámica de uso dado que la

⁶ Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Drogas

política de drogas y sus acciones no pueden ser efectivas bajo una perspectiva general.

La Encuesta de Usuarios de Drogas Ilícitas (EUDI) plantea que el que una parte de los usuarios prefiera iniciar su dinámica de consumo con marihuana puede estar relacionado con que los efectos suelen percibirse como menos riesgosos al ser la que presenta menor potencial adictivo y menores riesgos para salud.⁷

Es necesario hacer énfasis en la percepción de los consumidores y de la población en general dado que es un punto de vista que condiciona la efectividad de una política integral hacia las drogas. Esto es, según la Encuesta Nacional de Adicciones el abuso en el consumo de alcohol se ha incrementado entre los jóvenes, y en el caso del tabaco se ha mantenido constante e incluso ha venido disminuyendo. Asociado al tabaco y al alcohol la percepción de riesgo en el consumo, de alcohol principalmente, se ha mantenido constante, palabras que podemos interpretar como el hecho de que en la sociedad la idea que se tiene del consumo de alcohol se mantiene baja en cuanto a su peligrosidad personal y social. Misma idea que refleja que el consumo de alcohol y tabaco sostienen un nivel alto de tolerancia social.

Cabe en este momento una comparación entre los aumentos de consumos de unas drogas y otras. Según la Encuesta Nacional de Adicciones, de 12 a 65 años la marihuana se mantiene como la de mayor consumo con una prevalencia del 1.2%, y con relación al 2008, (prensa, 2013) no hubo un incremento estadísticamente significativo en la población general, mientras que en cuanto al alcohol, el

⁷ Zamudio Angles, Carlos Alberto. Encuesta de Usuarios de Drogas Ilícitas. CUIPHD. México, 2012.

abuso/dependencia incrementó del 4.1% en el 2002 a 5.5% para el 2008. (ENA, 2011)

El consumo de alcohol se mantiene constante en su crecimiento, un aumento estadísticamente más significativo aun que el de consumo de marihuana. ¿Por qué el consumo de marihuana entonces es tan preocupante? La respuesta la tenemos que rastrear indudablemente hasta la desinformación.

Las personas que todos los días salen a realizar sus actividades cotidianas como la escuela o el trabajo principalmente, poco saben del alcance del consumo de drogas, del panorama de consumo de drogas en México, poco saben de las drogas en general. Lo que conocen es la opinión que las instituciones formales de gobierno ponen en la opinión pública y que se trasmite indiscriminadamente de boca en boca. Lo que sabemos sobre los efectos y riesgos de cualquier droga es la percepción poco acertada de amigos, familiares, o autoridades igualmente desinformadas.

Un conocimiento incompleto de las drogas que ilícitas y no ilícitas, obstaculiza de manera imperante la efectividad de cualquier acción encaminada a reducir paulatinamente los efectos negativos de una y otra droga. Es importante es este punto hacer notar que la política de drogas debe concebirse como la acción gubernamental para enfrentar el problema que en materia de salud implica el consumo de drogas y no un esfuerzo caprichoso por legalización alguna droga en específico (tema que podre exponer más ampliamente en el siguiente capítulo).

Conviene para comenzar a relajar el ambiente prejuicioso que rodea al tema de las drogas y que como ya dijimos condiciona el avance en su estudio, una mirada al perfil sociodemográfico de los consumidores de drogas ilícitas.

Según la Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales (EUDI) hecha por CUPHID, el perfil sociodemográfico de los usuarios de drogas ilegales está muy lejos de noción que se tiene públicamente así como de la realidad de los consumidores.

En principio el 54% de los encuestados cuenta con una licenciatura, el 27% de estudia el bachillerato, 69% de los usuarios de drogas ilegales trabaja, otro 43% estudia, 22% del total combina las actividades es decir trabaja y estudia, mientras que sólo 9.9% se encuentra desempleado o sin ocupación remunerada. (Zamudio Angles, 2012) Los datos de la EUDI son principalmente importantes por ser la primera encuesta que hace un acercamiento justamente al perfil sociodemográfico de los usuarios de drogas ilegales y a los obstáculos que estos encuentran en una sociedad desinformada y principalmente ante las autoridades que siguen el guión de criminalización del consumidor de drogas ilegales.

Antes de todo es necesario detenernos más en los datos arrojados por la EUDI. Que el 54% de los encuestados cuente con una licenciatura y otro 43% estudie el bachillerato, nos habla de que el uso de drogas no condiciona determinadamente el alcance de estudios de nivel superior ni está estrictamente ligado a un nivel bajo de estudios. Para decirlo más claramente, los usuarios de drogas ilegales sí asistieron o asisten a la escuela, y las personas que no tiene acceso a la educación superior y media superior no tiene más probabilidades de insertarse en el consumo

de drogas ilegales. El consumo de drogas ilícitas tampoco imposibilita al usuario a trabajar, según la encuesta dado que el 69% realiza actividades laborales. El hecho de que un 22% de los encuestados combine estas dos actividades, trabaje y estudie, nos habla de un nivel de funcionalidad social mayor que el que es reconocido por las instituciones oficiales. (Zamudio Angles, 2012) Tal vez el dato que más peso cobre es que el 9.9% de los encuestados se encuentre en situación de desempleo o sin actividad remunerada, dado que implica entonces una decisión personal y no un obstáculo por condición de usuario de drogas ilícitas.

El fenómeno del consumo de drogas así como la dimensión problemática que esté puede alcanzar, no es un asunto que tanto ciudadanía como instituciones de gobierno deban soslayar como un asunto perteneciente a un grupo vulnerable desinsertado del espectro de problemáticas sociales o como el fenómeno de un sector marginal de la sociedad. Antes de problematizar el consumo de drogas como un asunto de seguridad pública es necesario asumirlo como un asunto que tiene primeros alcances en la salud.

Como hemos ido diciendo es necesario cambiar la imagen que los consumidores de drogas ilícitas provocan en los demás grupos sociales, en los cuales también están insertos pero enrolados en una práctica diferente que demanda necesidades específicas y que en tanto no afecte el desarrollo de otros de los demás integrantes de su grupo social inmediato no tiene alcance problemático al nivel de la interacción social.

Es objetivo de éste estudio el de eliminar la visión dicotómica de “consumidor-criminal” dado que no se sigue directamente. A lo largo de las siguientes páginas y capítulos podremos caminar sobre la base de que esta visión es un constructo de las políticas instrumentadas por el Gobierno mexicano (y no sólo por el gobierno mexicano), sobre todo por la política de drogas actual que se centra en la prohibición y en el combate frontal contra los productores, traficantes y vendedores de drogas ilícitas principalmente; sin embargo, los consumidores son también blanco informal de ésta política de seguridad nacional. Una pregunta que no debemos dejar de tener presente al leer todo documento referente a la política de drogas es ¿En dónde encaja el perfil del consumidor como un asunto de seguridad nacional? Así mismo y para articular una política que atienda a cada asunto referente a las drogas debemos preguntarnos ¿Qué hace a los agentes sociales tomar al consumidor por criminal?

Conviene aquí esclarecer qué es lo que sucede con los consumidores de drogas como el alcohol, ¿Por qué no tenemos una visión criminal de ellos? La razón es obvia, su consumo no está incrustado en un asunto de ilegalidad, pero, ¿Eso los aleja de la posibilidad de convertirse en criminales?

En la EUDI encontramos a la luz de los datos que es importante tener en cuenta, cuando observamos el problema de las drogas, reducir en la mayor medida posible la edad de comienzo en el consumo de drogas, así como la frecuencia del consumo de drogas. Empero no sólo del consumo de drogas ilícitas, también de las drogas legales. La política de uso de drogas ilícitas debe atender complementariamente a la disminución en la edad de acercamiento al tabaco y al alcohol que se presentan

como las drogas predecesoras del uso de drogas ilegales en un 85%. (Zamudio Angles, 2012)

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) el consumo de bebidas alcohólicas es un problema a nivel mundial que pone en riesgo tanto el desarrollo individual como el desarrollo social. Destaca como importante y primer dato que el consumo de alcohol causa 2,5 millones de muertes al año además de que el alcance de sus daños va más allá de la salud física y psíquica del bebedor. Una persona en estado de embriaguez puede lastimar a otros o ponerlos en riesgo de sufrir accidentes de tránsito. El consumo de alcohol está relacionado con muchos problemas graves de índole social, en particular la violencia, el descuido y maltrato de menores y el abstencionismo laboral, y si indagáramos en el consumidores de menor edad, muy posiblemente encontraríamos que también está ligado al a deserción escolar. Unos 320,000 jóvenes que van desde los 15 a los 29 años de edad mueren por causas relacionadas al consumo de alcohol. Es considerado por la OMS el consumo de alcohol es el primer factor de riesgo en el Pacífico Oriental y las Américas. ⁸

Si contrastamos los datos del consumo de alcohol con los de el consumo de marihuana (que es la principal droga ilícita en cuanto a su nivel de uso) encontramos que ésta es la cuarta droga que presenta el nivel más alto de efecto intoxicante debajo de la cocaína (3^a más alta), la heroína (2^a más alta) y el alcohol que está en primer lugar de esta categoría con como el que tiene el efecto intoxicante más alto.

⁸ Centro de prensa de la Organización Mundial de la Salud. Portal Web. Consultado por última vez el 18/06/13

El nivel de toxicidad general de la marihuana es “muy débil”, en tanto que el del alcohol es “fuerte”. Ahora atendiendo a la peligrosidad social, a la marihuana se le atribuye escasa, mientras que el alcohol presenta una peligrosidad social grande.⁹

Si el alcohol tiene de los niveles más altos tanto de peligrosidad personal como peligrosidad social, de qué argumento se sigue que no sea una droga estigmatizada en sociedad y que no sea proveedora de criminalidad para los consumidores. El argumento es uno que está tan soslayado por todos que no se repara en él; la condición legal del consumo de alcohol. Siendo legal, se incrusta en el imaginario colectivo como relativamente inofensivo, se dejan de observar sus alcances nocivos y se hace regular en la dinámica común de una sociedad. El voto confianza que el Estado otorga al consumo del alcohol es malentendido en sociedad; legalizar no tiene que ser sinónimo de consumo indiscriminado sin regulación, no se refiere a la liberalización del consumo de cualquier droga cegándose a las consecuencias destructivas del consumo de cualquier droga.

No podemos esperar a que el consumo de marihuana (siguiendo con nuestro ejemplo) se haga tan regular y tan generalizado para tomar acciones que desvanezcan la atención del tema y se deje a la suerte de los consumidores. El voto de confianza que el Estado en este caso de al consumo de marihuana exige una cuota de responsabilidad de parte de los consumidores, sin embargo para que lo anterior sea posible, antes exige una revisión minuciosa de la características de las

⁹ Alfonzo, Luis. Abordaje de salud pública del consumo de sustancia psicoactivas en las Américas: Alcances de la Estrategia Regional y el Plan de Acción sobre el Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Salud Pública. Lima, Perú. 2013

drogas tanto como de los consumidores, una información completa al alcance de las sociedad y una estrategia de prevención eficiente, que no tenga sustento en el miedo, la ignorancia y la prohibición arbitraria.

CRÍTICA A LAS ENCUESTAS Y A LAS ESTIMACIONES DE LA OFERTA Y DEMANDA.

Dos argumentos que se utilizaron para abanderar el combate al narcotráfico y la guerra contra las drogas, son el consumo y el mercado interno mexicano de drogas. El Programa Nacional de Salud 2007-2012, asocia el consumo de drogas con dos fenómenos sociales de prevalencia creciente, la violencia y la desintegración familiar. En datos del mismo, 9 de cada 10 detenidos por diversos delitos, serían consumidores de drogas, por lo que habría una relación entre el consumo y la comisión de delitos.¹⁰

Sin embargo es prudente mencionar que el Programa Nacional de Salud es ambiguo sobre si esta cifra incluye drogas ilegales y alcohol, o sólo drogas ilegales. De ahí que sea pertinente conocer objetivamente la dimensión del consumo de drogas en México. Ya que el principal recurso del que se vale el gobierno para evaluar y medir el consumo de drogas ilegales son las Encuestas Nacionales de Adicciones, publicadas desde 1988, es importante conocer la metodología que aplican y reconocer sus limitaciones. Beatriz Caiuby Labate y Pamela Ruiz Flores López nos dicen que: “no sería justo criticar la ENA, [...] por no explicar las causas

¹⁰ Labate, Beatriz C. & Ruiz Flores López, Pamela (2015). Midiendo el uso de drogas ilegales en México: Reflexiones sobre las Encuestas Nacionales de Adicciones y una encuesta independiente. Aguascalientes: Cuadernos de Trabajo del Seminario de Programa de Política de Drogas del CIDE Región Centro. Disponible en: <http://ppd.cide.edu/midiendo-el-uso-de-drogas-ilegales-en-mexico>

de la violencia o el tamaño del mercado de drogas ilegales. Sin embargo falla en su misión de proveer datos adecuados para otras instancias y agencias gubernamentales y no gubernamentales puedan planear sus acciones.” Así pues, sobre poco se sostiene la planeación y justificación de la política de drogas del gobierno, ya sea dirigida a la atención y prevención del consumo o a al combate contra el narcotráfico.¹¹

Entre las limitaciones metodológicas y conceptuales de las ENAs, el trabajo de Beatriz Caiuby y Pamela Ruiz nos señala: la exclusión de importantes poblaciones de muestra, como lo son personas en prisión y población en situación de calle, además de población indígena; la sobrevaloración del dato “consumo alguna vez en la vida” para la población adulta, el acercamiento con los adolescentes; el reduccionismo establecido entre “prevención y “consumo; y la falta de un criterio científico para definir las categorías “uso”, “abuso” y “dependencia”. Además, la encuesta en su título, estigmatiza a todo usuario como enfermo o adicto, una difícil barrera que romper a la hora de planear una política de drogas con un enfoque de reducción del daño o conocer la orientación de los programas de prevención hacia un fin conocido, toda vez que la encuesta no deja claro qué quiere medir, si consumo o dependencia, y con qué fin.¹²

En cuanto al tamaño del mercado de drogas, cuando se busca información sobre las dimensiones reales del mercado de drogas, las cifras con que se cuenta son poco consistentes y en muchos de los casos contradictorias, y que en

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

recurrentemente se acomodan con arreglo a intereses burocráticos o políticos de quienes las formulan. Para citar un ejemplo de ello podemos recurrir a que en 2010 el entonces subsecretario de Seguridad Pública Federal, Monte Alejandro Rubido, dijo que el tamaño del mercado nacional de drogas era de alrededor de 13 mil millones de dólares, (sin especificar de qué tipo de droga se trataba).¹³ Según el reporte, el aumento en el consumo de drogas en México creció de forma alarmante por el gran aumento de la oferta. En un estudio de lo más riguroso que se ha elaborado¹⁴ los autores calculaban que el mercado total de drogas en México oscilaba entre un mínimo de dos mil y un máximo de ocho mil trescientos millones de dólares. De esta cifra, entre el 75 y el 85% sería de exportación a los Estados Unidos. Con ello, según el estudio el mercado local de drogas se encontraría entre un mínimo de 513.7 millones de dólares y un máximo de 1,820.4 millones de dólares. Aún más, al siguiente año las cifras oficiales de la misma Secretaría de Seguridad Pública Federal publicó un cuadro donde se describía el tamaño del mercado de drogas al menudeo en México de 8,780 millones de dólares.¹⁵ Producto de ello se puede decir que la inexactitud y la exageración son las características predominantes en la información acerca de las dimensiones del mercado de drogas en el mundo. Sin embargo esta condición tiene un claro porque, exagerar el tamaño del problema permite establecer beneficios en las asignaciones presupuestales

¹³ Romero Vadillo, Jorge Javier. La dimensión desconocida de la producción de drogas en México.

¹⁴ Guajardo Cantú, Gerardo, Aram Javier Villasana Falcón y Ana Lucía Cárdenas Gaeht (2014). "Revisión de la política de drogas en México. Estimación: México, 2011" en González Aréchiga, Bernardo, Alejandro Madrazo Lajous, David Pérez Esparza y José Antonio Caballero Juárez. **El mal menor en la gestión de las drogas. De la prohibición a la regulación**, México: McGraw Hill. Romero Vadillo, Jorge Javier. La dimensión desconocida de la producción de drogas en México.

¹⁵ Romero Vadillo, Jorge Javier. La dimensión desconocida de la producción de drogas en México

además de justificar la existencia de dichas agencias, mientras que a los actores políticos les permite justificar los fallos de sus políticas públicas en materia de seguridad.” [E]l Estado no puede garantizar con eficacia la seguridad pública porque lo enemigos tienen mucho dinero, armamento

Sin minimizar el alcance del consumo de drogas y el mercado negro que deriva del mismo, es importante señalar que según la ENA el uso de drogas no alcanzó proporciones epidémicas en México, aun cuando algunas medidas gubernamentales parecen partir de esta primicia. La importancia del análisis de las encuestas y el tamaño del mercado (ya sean cifras oficiales o documentos desligados de las dependencias encargadas) es la de fijar marcos limitativos al verdadero problema, más allá de los discursos sobre el consumidor como fuente de los problemas asociados a la violencia.¹⁶

Para centrar el tema en un ejemplo común, pongamos el caso del mercado de cannabis y marihuana, el cual oscila entre cifras reportadas por partes diferentes de países interesados. Al respecto el informe de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2012 afirmaba que el cultivo de cannabis en México había disminuido, tomando como referencia datos procedentes del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, el mismo informe menciona que rara vez las estimaciones del área de cultivo proporcionadas, se acompañan de datos sobre la metodolía utilizada para realazar las estimaciones, además de que amenudo suelen ser

¹⁶ Labate, Beatriz C. & Ruiz Flores López, Pamela (2015) op cit.

identicas a las cifras de erradicación.¹⁷ Los datos que refleja el informe de de hectaras cultivadas de cannabis para 2010 (16,500) procedentes del Departamento de Estado, son inferiores a las hectareas erradicadas por según el Gobierno mexicano (18,581), y así, cualquier certidumbre sobre el tamaño de cultivo de cannabis se sostiene dudosamente.¹⁸

Los datos expuestos, son un ejemplo de la complejidad que representa la estimación real de la producción de drogas en México a partir de la información disponible reecto del tema. La inconsistencia, y la variación de las cifras oficiales de una y otra dependencia, organización, o departamento de Estado, nos ofrece antes que certeza una incertidumbre que debería ser considerarda para moderar la construcción políticas dirigidas a atender las probelamnticas. Por su parte, el análisis de la demanda representa un serio problema al basarse también en datos meramente aproximativos, como los derivados de las encuestas de consumo o adicciones, las cuales como lo hemos dicho, presentan serios problemas metodológicos y poca certeza sobre sus conclusiones.

Aun así si podemos adelantar alguna conslusión, esta sería en primer lugar que la estrategia de combate frontal a la producción de drogas no a tenido efectos importantes sobre los niveles de oferta, precio y disponibilidad de substancias. Como se observa en el caso de la amfetaminas, la persecucion de la oferta ha llevado a mejoras tecnológicas.

¹⁷ UNODC, 2012. En Romero Vadillo, Jorge Javier. La dimensión desconocida de la producción de drogas en México.

¹⁸ Ídem.

PANORAMA DEL CONSUMO DE DROGAS LÍCITAS E ILÍCITAS EN ESTUDIANTES.

El panorama estadístico del consumo de drogas en los estudiantes es un fenómeno que contribuye de manera importante a esclarecer el patrón que guarda cada consumo, ya sea lícito o ilícito, respecto de la edad y el nivel educativo en el que se encuentran. La tendencia al consumo de una u otra droga permite focalizar las acciones de políticas públicas específicas para la reducción del daño. Para ello oficialmente se cuenta con la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014 (ENCODE 2014), la cual se enfoca en el desarrollo del fenómeno en los estudiantes.¹⁹

El dato principal que nos ofrece la ENCODE 2014, es alumbrar sobre la edad a la que los jóvenes comienzan su actividad en el consumo de alguna droga, ya sea lícita o ilícita. Los resultados de la encuesta indican que la prevalencia alguna vez de consumo de cualquier droga en los estudiantes de secundaria y bachillerato es de 18.6% para los hombres y de 15.9% para las mujeres, de manera que la prevalencia total de consumo es de 17.2%.²⁰

¹⁹ Cabe señalar en este punto que la ENCODE 2014 presenta tres reportes por separado, Reporte de Drogas; Reporte de Alcohol y Reporte de Tabaco. Dejando de lado discusión sobre la clasificación de la marihuana dentro de lo denominado *Drogas* sin tomar en cuenta las particularidades de la misma; la separación de reportes no permite que en el mismo documento se encuentre un análisis objetivo y justamente dimensionado de fenómeno de consumo de drogas, por lo que en el presente capítulo de forma sucinta se pretende emparejar los resultados a modo de observar las tendencias de consumo entre drogas lícitas e ilícitas. Esto sin dejar de mencionar que el objetivo primero del debate actual de las drogas, ha de darse por descategorizar a la marihuana de las demás drogas ilícitas frente a las que guarda una relación distante.

²⁰ Comisión Nacional Contra las Adicciones. *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014*. Enero 2016. Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/investigacion/encode_2014.html Consultado el 26 de enero de 2016.

En particular, en los hombres la prevalencia total cambia del 12.8% en secundaria al 28.4% en el bachillerato. Para las mujeres, el cambio es del 12.1% al 21.9%.²¹ De este dato podemos resaltar un dato importante. Al pasar de un nivel educativo a otro (secundaria a bachillerato), los estudiantes en ambos sexos, se enfrentan a niveles de regulación y control más laxos, los cuales les permiten acceder más fácilmente a cualquier droga.

En materia de fondo, para el consumo de drogas ilegales, la Encuesta revela que en los hombres la prevalencia total es de 16.6% y en las mujeres es de 12.5%; mientras que la prevalencia del último mes es de 6.7% y 4.5% respectivamente. De secundaria (10.9%) a bachillerato (26.2%), crece 2.5 veces, lo cual es similar en la prevalencia del último mes donde el cambio es de 4.8% a 10% para los estudiantes hombres. En las mujeres, la prevalencia pasa de 9.3% a 17.7%, aunque en el último mes, el crecimiento es menor de 3.7% a 5.6%.

Ahora bien, cuando se observan los resultados por droga, en la prevalencia total vemos que el mayor consumo corresponde a la marihuana la cual presenta un nivel de 12.9% en los hombres y 8.4% en las mujeres. Le siguen los inhalables con 5.9% para los hombres y 5.8% para las mujeres; y los tranquilizantes con 3.2% en hombres y 4.3% en las mujeres. Cabe resaltar que en los hombres el consumo de cocaína es mayor que el de los tranquilizantes, con una prevalencia total de 4.2% y 3.2% respectivamente. Por nivel educativo, en los hombres la marihuana casi se triplica de secundaria a bachillerato. En el primero se observa una prevalencia de

²¹ ENCODE 2014. Op. Cit.

7.2% y avanza a 22.5% para el segundo. En el caso de la cocaína el consumo crece alrededor de 2.5 veces presentando una prevalencia de 2.7% en secundaria y una de 6.7% en bachillerato. El consumo de otras drogas como el crack y la heroína mantienen consumos bajos que van del 1.3% hasta 2.2% para el crack y del 0.8% al 0.9% para la heroína.

Es importante observar que la droga que es punta de lanza en el estudio del que se trata, es la marihuana; asimismo la marihuana es la principal droga sobre la cual ha de llevarse la discusión de una alternativa de regulación. Sin embargo hay que tener principal cuidado en la arista desde donde se considere la discusión en torno al consumo de marihuana, ya que esta debe abordarse desde la perspectiva de la reducción del daño y una ética de la eficacia, antes de señalarla como la droga de más impacto, o aquella que lacera más a la juventud, lo cual parece ser una de las intenciones de los resultados de la presente encuesta. En todo caso a de sobreponerse la condición de que al pasar al bachillerato los estudiantes están marcadamente más expuestos al consumo de cualquier droga. Es fácil detectar hacia donde deben dirigirse los esfuerzos de control y regulación del consumo de drogas, y particularmente de la marihuana. Además de la prevención, el marco legal debe considerar tomar el control de la oferta de marihuana, sin bien paulatinamente desde la investigación y la consideración de sus utilidades.

En comparación con la prevalencia reportada por la misma encuesta para el caso del alcohol, encontramos que la prevalencia total de consumo de alcohol en los estudiantes de secundaria y bachillerato es de 53.2%; 54% en los hombres y 52.5% en las mujeres. La prevalencia total del consumo de alcohol pasa de 41.9%

en secundaria a 74.5% en bachillerato para los estudiantes hombres; y 39.4% en secundaria a 73.3% en bachillerato para las estudiantes mujeres.

Para el caso del consumo de tabaco se reportan los siguientes resultados. La prevalencia alguna vez del consumo de tabaco en los estudiantes de secundaria y bachillerato es de 30.4%, 34% para los hombres y 26.8% para las mujeres.

Comparado con el consumo de marihuana en particular, se observa que las drogas lícitas (alcohol y tabaco) el esquema de control es mucho más relajado que el de las drogas ilícitas, sin que representen una peligrosidad menor para la salud.

Los indicadores anteriores nos revelan nuevamente que el consumo, ya sea de drogas lícitas e ilícitas se incrementa de forma notoria en la transición de secundaria a bachillerato, presentando un comportamiento similar en mujeres y hombres.

RESULTADOS POR EDAD

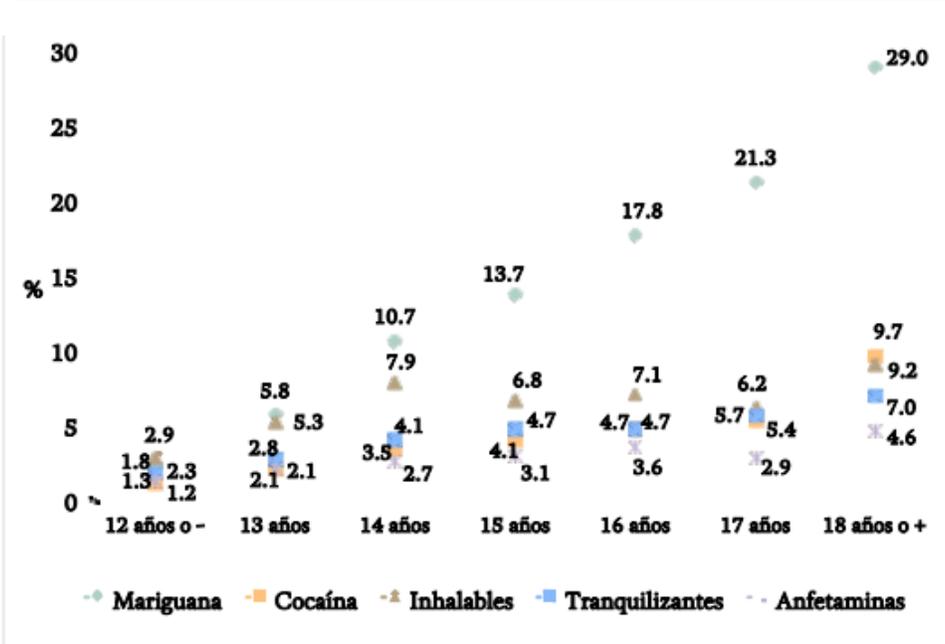
Al observar las prevalencias por edad, la marihuana es la droga ilícita que más avanza a lo largo de la escala etaria comprendida en el estudio. Hacia los 12 años o menos el consumo fue apenas de 2.3%, lo cual si bien no representa una alarma en el consumo en menores de 12 años, si abre la posibilidad oportuna de detener el desarrollo de la conducta, desde el enfoque de la prevención. La prevalencia del consumo de marihuana llega al 21.3% en quienes tienen 17 años y a 29 % en la población mayor de edad que asiste a la escuela.

Los inhalables presentan una alta prevalencia hacia los 14 años (7.9%) y su consumo se mantiene en general constante en los diferentes grupos de edad. Las

demás drogas (cocaína, tranquilizantes y anfetaminas) se mantienen en crecimiento aunque en menor medida de lo que ocurre con la marihuana. Lo anterior por la el nivel de prevalencia superior, coloca a la marihuana como la droga de mayor impacto sin que necesariamente sea la de mayor peligrosidad.

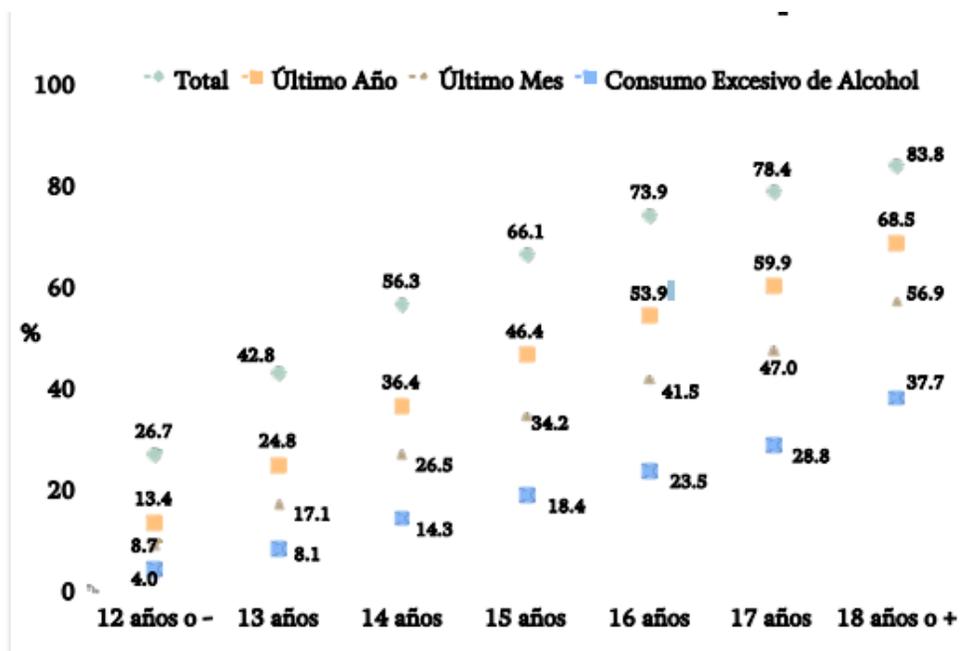
En relación al consumo de alcohol En los estudiantes de 12 años o menos el 26.7% consumió alcohol alguna vez en la vida, este porcentaje incrementa a 78.4% en los estudiantes de 17 años y a 83.8% en los estudiantes de 18 años o más.

Prevalencia Alguna Vez del Consumo de Drogas por Edad.



Fuente: ENCODE 2014.

Prevalencia del Consumo de Alcohol por Edad



Fuente: ENCODE 2014.

Para el consumo excesivo de alcohol, hacia los 12 años o menos la prevalencia es de 4%, para los estudiantes de 17 años esta prevalencia alcanza el 28.8% y en los estudiantes de 18 años o más llega al 37.7%.

Cuando se analiza el consumo de tabaco por edad, se observa un comportamiento similar que relaciona el crecimiento del consumo conforme incrementa la edad, dando como resultado que la mitad de los estudiantes de 17 años (52%) han probado el tabaco a pesar de ser aún menores de edad. De los usuarios de 17 años, el 23% es fumador actual, es decir, ha consumido tabaco durante el último mes.

Es necesario diferenciar las sustancias con base en los daños que representan a la salud. El alcohol y el tabaco, juntos, son responsables por cerca de 7.5 millones de muertes en el mundo. Además, el alcohol es asociado con más crímenes

violentos que cualquier otra droga ilegal. En 2007 en México, las muertes directamente atribuidas al abuso de drogas ilícitas fueron una quinta parte de las atribuidas a drogas lícitas, como el alcohol o el tabaco. Un estudio de las drogas según su daño para quien las usa y para la comunidad concluyó que el alcohol es la droga más dañina de todas (72 de 100)²², seguida por la heroína (55 de 100), y el crack (54 de 100).²³ Para 2010, las muertes directamente atribuidas al funcionamiento de un mercado ilícito de drogas y los intentos por suprimirlo rebasaron las 15 mil, mientras que en ese mismo año se registraron 630 defunciones directamente atribuidas al consumo de drogas.

La juventud muestreada para la encuesta de que se trata, está marcadamente vulnerada por el consumo de drogas lícitas o ilícitas, además de por las acciones tomadas en contra de grupos criminales que tienen actualmente el control de mercado de drogas ilícitas, además de por los prejuicios dirigidos al consumo de las mismas.

De la misma forma es necesario observar la mortalidad directamente atribuida al consumo de drogas para contextualizar el impacto del consumo en la salud pública.

Alejandro Madrazo y Ángela Guerrero exponen que la guerra contra las drogas será quizá el legado más importante de las administraciones recientes. Sin embargo no existe un documento público que exponga de forma clara e integra algo que podamos llamar “política de drogas”. Lo que tenemos en la actualidad, antes de que

²² En donde 100 es muy peligrosa y 0 Nada peligrosa)

²³ ESPOLEA. Guías para el Debate. *15 MITOS EN EL DEBATE DE LAS DROGAS*. Disponible en: [http://www.es\(ESPOLEA\)polea.org/blog-hablemos-de-drogas/gpd-15-mitos-en-el-debate-de-politicadrogas](http://www.es(ESPOLEA)polea.org/blog-hablemos-de-drogas/gpd-15-mitos-en-el-debate-de-politicadrogas)

comience cualquier debate en las instancias legislativas, es un conjunto de disposiciones dispersas en distintos instrumentos, que juntos fungen como el plan de la política de Estado hacia las drogas.²⁴ Esta situación de manera evidente no permite articular una política eficiente hacia el consumo de drogas y la reducción del daño a la salud pública y al tejido social en general.

Durante el año 2007 las muertes directamente atribuidas al abuso de drogas ilícitas en México representaron menos de una décima parte de las que se contaron por VIH, y una vigésima parte de las atribuidas a obesidad o sobrepeso. Asimismo las muertes directamente atribuidas al abuso de drogas ilícitas fueron una quinta parte de las atribuidas a drogas lícitas como el alcohol o el tabaco.²⁵

De estos datos podemos concluir ya que el problema de consumo de drogas en México ha sido sobredimensionado respecto de los daños causados estrictamente en el ámbito de la salud pública. El verdadero problema de salud pública está hoy en el abuso de drogas legales como el alcohol y no en el consumo de drogas ilícitas. Asimismo, que no se corresponde el impacto en la salud pública con las medidas tomadas, las normas con que se cuenta y las penas que se imponen a conductas relacionadas con el consumo de drogas ilícitas.

²⁴ Madrazo, Alejandro y Guerrero, Ángela. *Más caro el caldo que las albóndigas*. En NEXOS 1 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15085> consultado el (Redacción, 2016) 22 de febrero de 2016.

²⁵ Barra, Aram. *La Política de drogas en México: Prevención, reducción de daños y reasignación presupuestal*. Friedrich Ebert Stiftung. México. Agosto 2013. Disponible en: http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_PP_Politica_de_drogas_enMexico_AramBarra_Ago2013.pdf consultado el 4 de abril de 2016.

Si el objetivo que se persigue en materia de salud pública es reducir de manera significativa la incidencia en el consumo problemático de usuarios de drogas ya sea legales o ilegales, es de suma importancia como uno de los primeros pasos, que las autoridades reflejen ese objetivo en el presupuesto destinado a la salud pública. Esto por supuesto no se limita a aumentar dicho presupuesto, sino a modificar la lógica de asignación. Por cada dólar que México invierte en reducción de la demanda, gasta 16 en el control de la oferta²⁶. El cambio de paradigma y retórica implica pues, corresponder la preocupación de los argumentos por la salud con medidas desde una perspectiva de salud pública con políticas y programas propios de la materia, y focalizando las consecuencias particularmente en materia de seguridad pública.

EL PROBLEMA DE LA PROHIBICIÓN

El problema de la prohibición es un tema de principal importancia para el enfoque de la política de drogas con miras a la reducción del daño. Da al problema del consumo de drogas alcances sociales que alimentan problemáticas innecesarias que extienden el asunto, fuera de los daños a la salud.

En años recientes el sistema judicial penal de los Estados Unidos, y recurrentemente el de México, se ha orientado a pelear una “guerra contra las drogas” políticamente popular. Es una guerra que muchos dicen está desesperadamente perdida, de la misma manera como se perdió la guerra contra la prohibición del alcohol. Sin duda, como resultado de la penalización de la mayoría

²⁶ . Secretaría de Salud Federal, Comisión Nacional contra las Adicciones. Encuesta Nacional de Adicciones 2011. En línea: www.conadic.salud.gob.mx/interior/ena_.html En, Barra, Aram. *Op. Cit.*

de las drogas psicoactivas, menos personas las usan de lo que lo harían si fueran legalizadas; sin embargo esto no significa que se ha causado menos daño al individuo o a la sociedad como un todo. Se arguye que la penalización de las drogas psicoactivas ha agravado en gran medida la frecuencia de la violencia y la pobreza en la sociedad y que inclusive ha estimulado un mayor abuso y adicción. Habiendo hecho ilegales los opiáceos, los depresores (con excepción del alcohol), los estimulantes (con excepción de la nicotina) y los alucinógenos y aplicando severas penas no sólo a su comercio sino también a los individuos que las usan, hemos creado una clase de delincuentes cuyo tamaño algunos analistas estiman que llega a estar entre los 30 y 40 millones de personas.²⁷

El Gobierno mexicano es también participe de esta dinámica de criminalización del consumo de drogas, construyendo en el imaginario colectivo una visión delictiva hacia los comerciantes y productores de drogas en el país y más gravemente aun, hacia los consumidores de drogas ilícitas aun cuando estos no incurran en su distribución. Es ciertamente una nueva clase de delincuentes creada desde el afán gubernamental de popularidad. De esta manera los alcances del “combate contra las drogas” no atienden a los problemas que esto puede generar en la salud, sino que como ya se dijo antes, agravan el ambiente de violencia y pobreza en el territorio nacional. Es evidente la peligrosidad de una política de drogas con base en la legitimación de un gobierno, deja de lado los aspectos importantes y crea nuevas

²⁷ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. en Moralidad, Legalidad y drogas Cap. IV. Pablo de Greiff y Gustavo de Greiff (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México 2002.

problemáticas con consecuencias mayores y más dañinas. Es una guerra costosa y estéril, al menos en la forma en que se acciona.

Adicionalmente, menos de 3% de quienes usan drogas son aprehendidos y castigados cada año a un costo extraordinario para el sistema legal, además de que la aprehensiones se focalizan en sectores de por sí ya discriminados por la sociedad, lo cual sólo aumenta el sentido de alienación social y injusticia en el espectro social.²⁸ Los costos de la guerra son más altos que los beneficios económicos y sociales. Los costos sociales de la prohibición siempre excederán por mucho cualesquiera beneficios que resulten de la prohibición, particularmente cuando métodos de prohibición cada vez más rigurosos violan los derechos de tantas personas y vienen a socavar la confianza en el sistema legal.²⁹

Hablando de las problemáticas creadas desde la prohibición indiscriminada, dadas las severas penas por el comercio de las drogas, la guerra contra las drogas ha ocasionado que su distribución no esté en las de farmacéuticos o de comerciantes ordinarios, sino más bien en manos de pandillas violentas que cosechan utilidades monopólicas y aterrorizan porciones del territorio de un país. Se argumenta que estas pandillas no existirían si hubiera penas menos severas, así el negocio no generaría tales utilidades de su venta. Y aun más debido a las severas penas fijadas por los legisladores a los consumidores por el uso ligero de drogas como la marihuana, la guerra contra la drogas ha llevado a los traficantes a crear y vender

²⁸ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. *op. cit.*, p. 179.

²⁹ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. *op. cit.*, p.181

narcóticos más peligrosos y adictivos. “Como regla general, donde las drogas son ilegales, drogas más dañinas remplazan a las menos dañinas”.³⁰

En adición, la ilegalidad de las drogas tiene una influencia corruptora en la misma aplicación de la ley. Esto es, cuando los policías aceptan sobornos de parte de los traficantes, incautan para sí mismos las utilidades ilegales o se envuelven en el tráfico de drogas, además de los métodos fanáticos utilizados por la policía durante las redadas contra los comerciantes al menudeo llevan a que se violen los derechos de personas inocentes, a allanamientos ilegales tanto como a declaraciones falsas de parte de las autoridades y al descuido hacía los derechos de los inocentes como de los culpables.³¹ Por estas razones algunos arguyen que la guerra contra las drogas, al ocupar cada vez más al sistema de justicia penal, lo está erosionando gradualmente.

Es importante notar lo anterior y hacer una pregunta que debe orientar la construcción de una política integral de drogas, ¿Es de la competencia del sistema judicial penal el consumo de drogas en una sociedad? Y en caso de que lo sea ¿Ha sido eficiente para el caso de México la criminalización de los consumidores de drogas ilícitas? ¿La cifra de muertes relacionadas al tráfico de drogas, al enfrentamiento de carteles por el posicionamiento privilegiado y enfrentamientos entre ejército y traficantes que asciende a más de 60 mil muertos, el empoderamiento de carteles en Estados focalizados del territorio nacional, la alta disponibilidad de las drogas, la corrupción y el aumento en el tráfico de armas eran

³⁰ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. *op. cit.*, p.179

³¹ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. *op. cit.*, p. 180

los objetivos de la guerra contra el narcotráfico? Obviamente tenemos que decir que no son sino las pruebas de que es necesario un cambio de enfoque de la política de drogas por una que se centre en los problemas primarios separándolos en asuntos de salud y asuntos de seguridad pública.

Dadas las consecuencias sociales, económicas y políticas adversas a la guerra contra las drogas, en los ámbitos federal y de los estados, además de que el hecho de que los resultados demostrables son mínimos, muchas personas alegan que una política social razonable requiere la despenalización del consumo de drogas y su reemplazo por un esquema regulador, sólo un poco más rígido que el de los programas que actualmente regulan el alcohol y la nicotina.³²

Este argumento sin embargo tiene aun algunos aspectos faltantes. No podemos dejar de ver que para que un sistema regulador sea eficiente y eficaz tiene como precondition ser implementado junto con una campaña de educación hacia la prevención de las adicciones, es necesario construir una sociedad que elija cada vez más razonadamente, fomentar el respeto que la sociedad democrática libre requiere para su funcionamiento, esto en pos de la eliminación del prejuicio criminal del consumo de drogas.

Cabe señalar también que el hecho de despenalizar no quiere decir construir el camino hacia la liberación del consumo de drogas; éstas tienen que ser objeto de estudios formales promovidos por el Estado que indiquen el nivel de peligrosidad que cada una ofrece al consumidor y con base en ello vigilar el consumo de drogas,

³² *Ibíd.*

atacar el consumo nocivo a la salud y promover que el daño tanto a la salud como a la sociedad en su conjunto se reduzca notablemente. Dado que a la luz de tantos hechos, se ha convertido en necesaria la revisión y la implantación de un modelo regulatoria de despenalización del consumo de drogas. Un argumento contrario que sea convincente necesitaría mostrar que se tendría consecuencias aún peores con la despenalización de las drogas.

El argumento de la despenalización es claramente uno que se enfoca en la experiencia de las consecuencias adversas de la penalización al compararlas con las consecuencias adversas de la no penalización. Todo esto tomando de cierto que el consumo de drogas es un fenómeno que nunca se podrá erradicar.

Sin embargo hay un argumento que es necesario discutir y dejarlo sobre la mesa para la consideración de todos. Es un argumento que se desprende no de consideraciones pragmáticas sobre las consecuencias adversas de la interdicción de la drogas, sino de sostener que en una sociedad liberal los ciudadanos tienen el derecho de permitirse el placer de las drogas, cualesquiera que sean las consecuencias adversas para ellos.³³ Este es un argumento que resalta la importancia de la concepción moral del consumo de drogas. ¿Existe un derecho legítimo de las personas a usar drogas aun cuando esto llegue a dañar su salud o el Estado está obligado a prohibir que las personas puedan hacerse daño aun cuando su decisión sea voluntaria?

³³ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. *op. cit.*, p.181

Usualmente se reconoce que una sociedad liberal puede y debe regular las drogas para asegurar que los usuarios estén informados de las consecuencias de su consumo, para que el uso sea voluntario y para que las sustancias dañinas no caigan en manos de los menores y los incompetentes. Muchos liberales no aceptan que la prohibición absoluta de los narcóticos o aun la regulación del uso de las drogas sea legítima cuando se pueda mostrar que los usuarios, sin poner a otros en peligro, voluntaria y conscientemente usan las drogas y están conscientes de sus posibles efectos dañinos para su futuro. Estas prohibiciones son miradas como paternalistas. El paternalismo implica restringir y regular sistemáticamente la conducta de otro y, en lo posible, hacerlo de manera de infundir en esa persona no sólo valores particulares sino una moral general y una concepción total del bien.³⁴ Esto es, el Estado tiene entonces solo la obligación de prohibir las conductas puramente autodestructivas que contravengan con el desarrollo integral de la sociedad siempre que anteponga al consumo de drogas un sistema de regulación e información de su consumo, tomando a los individuos no como meros sujetos sino como ciudadanos libres capaces de asumir la responsabilidad por sus propias vidas (cabe aclarar que en un marco de regulación los individuos son responsables de construir una concepción del bien informada así como son responsables también de mantener el grado de competencia necesario), permitiendo así que no se vulnere su derecho a la autodeterminación y a la autonomía. Entonces, no hay nada de liberal en la imposición de restricciones a la conducta que sea dañina únicamente para la persona en cuestión.

³⁴ Freeman, Samuel. El Liberalismo, la Inalienabilidad y los derechos al uso de drogas. *op. cit.*, p. 182.

Ya dijimos que el gobierno y la sociedad tienen la autoridad de restringir la conducta de la gente sólo si aquélla perjudica o amenaza con perjudicar sustancialmente a otros, esto es el principio del daño.³⁵ Entonces si las elecciones son racionales, es permisible sólo prohibir aquéllas decisiones de las que se está seguro que no son decisiones propias, es decir, inducidas a personas incompetentes o desinformadas. Lo que es necesario vigilar entonces es que las decisiones sean verdaderamente voluntarias.

Es preciso decir que para la mejor consecución de una sociedad capaz de determinar el alcance nocivo de sus decisiones necesitamos una sociedad informada, consciente y responsable del uso de las drogas. Por supuesto la información tiene que desprenderse del Estado. Y más importante aún, es importante debilitar el prejuicio criminalizador que se ha instalado en el imaginario colectivo, dado que en una sociedad con espíritu prohibicionista, ninguna política de drogas o diferente de las drogas podrá tener eco, o función.

³⁵ Ídem (ONU.)

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO. VIOLENCIA ANTES DE LEGITIMIDAD, GUERRA ANTES DE SEGURIDAD.

La política de Drogas en México tuvo su apogeo como tema de interés nacional, tanto para el gobierno en turno, para las instituciones académicas, como para la sociedad en general, a partir del periodo del segundo gobierno panista, liderado por Felipe Calderón Hinojosa. En distintos medios tanto escritos como visuales se refirió constante y marcadamente el ambiente de ilegitimidad que recubrió la llegada al poder del candidato propuesto por el Partido Acción Nacional. Las declaraciones del presidente electo de México y la falta de transparencia en el proceso electoral, no contribuyeron a la reducción del descontento que algún sector de la sociedad mexicana guardó para el mandatario en su sexenio de principio a fin. La incógnita generalizada era la de si hubo o no fraude en la elección constitucional, y la afirmación generalizada de la oposición era la de “fraude”. Así mientras unos negaban cualquier hecho anticonstitucional y festejaban el triunfo, los otros impugnaban dicha elección.

En medio de una incertidumbre social por las elecciones presidenciales era necesaria, para el presidente constitucional de México, una estrategia que le permitiera alcanzar la legitimación que no le proveyó su elección brumosa. Es común que aquellos gobiernos que tienen una llegada dudosa al poder, se valgan de estrategias político-legislativas hacia temas que consideren de sensibilidad social; esto con el fin de construir una imagen confiable de un gobierno con visión

de Estado y enterado de los problemas que padecía la sociedad; y aún más, intentaba presentarse como un gobierno que conocía las soluciones a dichos problemas.

Permeado por esta seguridad hacía sí mismo, y en busca de la legitimidad hacia su gobierno, el presidente constitucional de México anunció, siete días después de su toma de posesión, el lanzamiento de el “Operativo Conjunto Michoacán” en el que participaron diez corporaciones federales, estatales y municipales, con el objetivo de combatir al narcotráfico en esa entidad.³⁶

La medida se convertiría en la estrategia permanente del gobierno en turno durante todo su periodo. La estrategia de combate frontal al narcotráfico, que después cambiaría su denominación para ser contra el crimen organizado, fue focalizandose en ciertos Estados de México, abriendo así un gran tema de discusión, pero aun más, abriendo una etapa en la historia política de México que cobraría muchas vidas.

El tema de las drogas y su peligrosidad es por supuesto uno muy sensible para la población del país, dado que al hablar del tema, en reiteradas ocasiones el discurso se cubre de argumentos morales y mal informados, que ofrecen a la población un criterio sesgado. Sin embargo la política de drogas basada en el combate frontal a la producción de estas, sin atender al consumo, o a la salud pública trajo consigo más problemas de los que pudo haber resuelto.

³⁶ En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam. Octubre 21 de 2013 Sinembargo. Revista digital. Disponible en: (Redacción., 2013). Consultado el 7 de febrero de 2014.

Empero, esta política de erradicación de la producción de las droga no es un asunto nuevo y mucho menos inaugurado con la presidencia de Felipe Calderón; en todo caso, con este gobierno se le dio una amplia cobertura mediática que la puso en el centro de los problemas nacionales. La estrategia de combate a la producción de las drogas es una herencia de los pasados gobiernos y emigró, como muchas otras tendencias políticas, desde Estados Unidos.

La política del gobierno mexicano contra las drogas desde el comienzo, ha estado vinculada a las relaciones entre estados Unidos y México y a la política de Estados Unidos contra las drogas. Después de la primera Guerra Mundial, México participó en convenciones internacionales adoptadas dentro de la Sociedad de las Naciones. Una vez concluida la segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas heredaron la tarea de poner en vigor esos acuerdos. Más adelante, las Naciones Unidas decidieron resumir sus resoluciones principales en un solo tratado, la Convención Única de 1961, a la que México se adhirió en 1967.³⁷

En el frente nacional, desde el decenio de 1920, México aprobó una legislación que pretendió suprimir el cultivo, la producción la venta y el tráfico de narcóticos. El marco jurídico nacional se ha ido modificando gradualmente haciendo ligeros cambios para empatar con los términos de las convenciones internacionales. Como

³⁷ Ruiz-Cabañas I., Miguel. La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias. En H. (Ruiz-Cabañas I., 1993)Smith, Peter (compilador. El combate a las drogas en América. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

resultado, México ha seguido una clara política contra las drogas, desde los años cuarenta, en clara sintonía con las normas de la comunidad internacional.³⁸

Un antecedente histórico de la llamada Campaña Permanente de México contra la producción de drogas se originó en 1948 con la Gran Campaña, programa de erradicación manual de cosechas, aplicado por el ejército.³⁹ Se ha dicho que como respuesta al crecimiento exponencial de la demanda en Estados Unidos y a las crecientes exportaciones de Cannabis y de heroína, la campaña fue interrumpida. Esto produjo constantes fricciones entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos durante aquellos años hasta que el gobierno de Luis Echeverría lanzó una Campaña Permanente contra el cultivo, el procesamiento y el tráfico de narcóticos en 1975.⁴⁰

Podemos advertir que la política de drogas en México se ha visto desde el principio y hasta la actualidad, a la visión que del cultivo y tráfico de narcóticos ha expuesto internacionalmente el Gobierno de los Estados Unidos. Claramente podemos decir que no es conveniente que las políticas implementadas por un gobierno para que rijan en su territorio y para atención de su población, no pueden estar dictadas por la particular visión de otro gobierno, toda vez que la dinámica social de uno y de otro no es similar ni en indicadores socioeconómicos, ni políticos, y en el caso particular que nos ocupa, no es similar en los indicadores de consumo de drogas.

³⁸ "El problema de las drogas", *El desafío de la independencia: México –Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 123.

³⁹ Richard Craig, "La campaña Permanente, Mexico's Anti-Drug Campaigning", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 2, número 2, mayo de 1978, p.10. En Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit.

⁴⁰ Craig, "La Campaña Permanente".

Cada gobierno debe atender las necesidades específicas de su población. Si bien es cierto que en muchos de los casos es pertinente y de avanzada democrática, la homologación de las normas nacionales con las disposiciones de los tratados internacionales, antes de ello se encuentra la prioridad de subsanar las necesidades y los vacíos legales que afectan a la población específica de una región en consecuencia de territorio nacional.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CONTROL DE LA DROGA.

La política de narcóticos de México debe considerarse dentro del marco del régimen internacional de control de la droga. A instancia del gobierno de Estados Unidos, la Convención Internacional del Opio de 1912, formuló por primera vez el principio fundamental que sigue siendo la base del régimen internacional del control de las drogas: reservar y limitar la producción y el consumo de los narcóticos exclusivamente para propósitos médicos y científicos, estableciendo así un régimen prohibicionista contra la producción, distribución y venta no autorizada de opio. Este principio fue extendido después a otras drogas, específicamente a la marihuana y a la cocaína.

Gradualmente la mayoría de los países comenzaron a adoptar legislaciones que estuvieran en armonía con esta nueva disposición. La Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Narcóticos, adoptada en Ginebra en 1931,

afirmaba que el mejor modo de contener la producción y distribución ilegal de narcóticos era hacerlo desde la fuente, entendiendo esto como el país de origen.⁴¹

Este enfoque claramente implica una separación conceptual de la oferta y la demanda, lo que en general correcto para el avance de la política de drogas. Empero, la decisión de atacar el problema desde el origen, (el país de origen) es una política intervencionista que implica la violación de la soberanía de uno u otro país, mediante la presión hacia los gobiernos para que actúen dentro de sus territorios a beneficio de los intereses de los países iniciantes, y las más de las veces en detrimento de su propia población.

Las Naciones Unidas la función de aplicar las convenciones internacionales redactadas por la Sociedad de las Naciones. Así, en 1961, la Asamblea General aprobó una Convención Única, que resumía las principales regulaciones internacionales adoptadas hasta esa fecha. La convención de 1961 fue planeada para eliminar la oferta de narcóticos, mientras pasaba por alto el papel del consumo.

Decía:

De acuerdo con el requerimiento de su Constitución, cada una de las Partes conviene adoptar las medidas necesarias, de modo que el cultivo y la producción, la fabricación extracción, preparación, posesión, abastos en general, ofertas de venta, distribución, compra y venta, envío de cualquier clase, corretaje, embarque en tránsito, transporte, importación y exportación de drogas que no estén de acuerdo con las regulaciones de esta Convención, sean considerados como delitos si son cometidos intencionalmente, y que los delitos

⁴¹ Naciones Unidas. The United Nations and Drug Abuse Control.

*graves sean castigados adecuadamente, en especial con periodos en prisión o con otros castigos que priven de la libertad.*⁴²

Claramente la disposición está dirigida, más que a todas las Partes, a aquellos países considerados como de origen de las drogas. Esta lógica de regulación plantea una acción contra los países y sus gobiernos que fueran fuente de producción y tráfico de drogas (países productores o países de paso) dirigida principalmente por países de llegada de la droga como Estados Unidos. Ahora bien, al mencionar que el delito deber ser castigado en caso haber sido cometido “intencionalmente”, deja un amplio margen de discrecionalidad a la hora de determinar dicha intencionalidad, criterio que protege o aminora el impacto de los delitos cometidos en el territorio de los países que dirigen la política internacional del control de las drogas. Asimismo en relación con las sanciones, estas prevén solamente la pena de prisión o de privación de la libertad, dejando de lado cualquier posibilidad de regulación.

Continuando con la convención, esta no establecía ningún tipo de sanción penal para el consumo de narcóticos; por el contrario, adoptó un régimen notablemente tolerante para los consumidores de narcóticos: “A pesar de las disposiciones de las sección anterior, cuando las personas que hagan uso indebido de narcóticos hayan cometido estos delitos, las Partes, en lugar de declararlas culpables, o imponer sanciones penales, o además de declararlos culpables y sancionarlos, podrá

⁴² Naciones Unidas, *Convención única sobre estupefacientes*.

someterlos a tratamiento, educación, rehabilitación y readaptación social de acuerdo con las disposiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 38”.⁴³

En relación con este párrafo del citado artículo 36 de la Convención única sobre estupefacientes, aun que podamos reconocer la posibilidad de un tratamiento al consumo de drogas, no podemos dejar de mencionar que se encuentra limitado a aquellos consumidores que resulten culpables de los delitos mencionados en el párrafo anterior. Sería conveniente avanzar hoy en día a la ampliación del criterio en función de la descriminalización del consumo de drogas.

Al reprimir la oferta y tolerar la demanda, como lo ha señalado Samuel del Villar, la Convención Única “puso las bases para el espectacular aumento del mercado ilegal de narcóticos durante los sesenta y setenta en los Estados Unidos, para l incontenible y corruptor influjo de dinero hacia México, y para el advenimiento de grandes organizaciones delictuosas que han controlado esos flujos.”⁴⁴

La convención de 1961 y su ulterior protocolo del 1972 consolidaron un régimen internacional con dos características principales: la primera, una separación conceptual de la oferta y la demanda, que son consideradas como fenómenos separados y no como elementos funcionales dentro de un solo mercado; segundo, la represión de las oferta y la tolerancia de la demanda, que tienden a producir un artificial alza de los precios (especialmente cuando la demanda es inelástica). Bajo

⁴³ Naciones Unidas, *Convención única sobre estupefacientes*, artículo 36 párrafo 1b.

⁴⁴ Samuel del Villar, “Perspectivas del control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos”, en Guadalupe González y Marta Tienda, comps., *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 139.

esta lógica, las obligaciones impuestas por la convención a los países productores de droga no están en proporción con las obligaciones de los países consumidores.⁴⁵ Es decir los principales costos, políticos, económicos, sociales y humanos, del régimen internacional del control de la droga caen sobre los hombros de las naciones productoras y no de los países consumidores.

Este régimen internacional ayuda a explicar la naturaleza y la magnitud de los problemas a los que se enfrenta la política de México contra la droga. En más de un sentido, México se ha visto obligado a aplicar una campaña permanente contra el tráfico de drogas; la más activa y con más consecuencias para la vida pública, es la recientemente implementada en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Y sin embargo, el régimen internacional no puede explicar las características especiales de la campaña que, con el tiempo se ha desarrollado.

LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE Y LA CAMPAÑA PERMANENTE EN MÉXICO.

Durante casi un siglo, las autoridades de los Estados Unidos contra las drogas y muy posiblemente la gran mayoría de sus ciudadanos han asociado el consumo de drogas a minorías raciales (chinos, negros, mexicanos), las clases bajas y grupos indeseables como prostitutas y criminales.⁴⁶ Encontramos aquí una de las pautas que habrán de regir tanto la política de drogas como la percepción oficial y social del consumo de drogas, el estereotipo generalizado de los consumidores de drogas

⁴⁵ Ruiz-Caba (del Villar, 1998)ñas I., Miguel, op cit. P. 210.

⁴⁶ Ann J. Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos". En González y Tienda, Cadena Internacional. (Blanken, 1998.)

como miembros de grupos sociales marginados asociados siempre a la delincuencia y a los sectores de bajos ingresos de la sociedad. Cada una de las sociedades en cada país variarán aquellos grupos sociales señalados, pero en la mayoría habrán de ocupar los primeros lugares de esta estigmatización los migrantes y los pobres. Es este estigma hacia el consumo de drogas que lo sitúa como un problema de seguridad pública antes que como un problema de salud, la herencia de la política de drogas extranjera en México. Hasta el decenio de 1960 los políticos estadounidenses promovieron un enfoque punitivo contra los distribuidores y consumidores de drogas por igual. Sólo cuando el consumo de se difundió entre los hijos de las clases media y alta de los Estados Unidos, el enfoque oficial mostró algún cambio importante.⁴⁷ Entonces, el abuso de la droga llegó a ser considerados más como un problema de salud pública que como un problema de conducta delictuosa. Este cambio implicó una reinterpretación de las leyes de los Estados Unidos contra el tráfico de drogas ilegales.⁴⁸ El nuevo enfoque significó que el consumo de drogas no sería estrictamente penalizado mientras que, en cambio, el cultivo, la producción, el tráfico y la distribución de droga serían perseguidos con intenso vigor.⁴⁹

Aunque mirar el consumo de drogas como un problema de salud pública antes que relacionarlo directamente con la actividad delictiva es positivo en el avance de la construcción de una política de drogas justa, esta visión no ha sido una herencia tangible en los últimos años de relevancia del tema en México. Aun la política de

⁴⁷ Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit. P. 211

⁴⁸ Blaken, "las pautas cambiantes" op cit.

⁴⁹ Ídem.

drogas se centra en el combate a la oferta de drogas, es decir los productores, y dejan de lado las acciones para aminorar la oferta; y aun así, la percepción ciudadana hacia el consumo y los consumidores de drogas ilegales no ha cambiado sustancialmente. Ahora bien, atendiendo al fenómeno de la política estadounidense frente al consumo de drogas, es pertinente mencionar que para el caso de México, el cambio de un enfoque punitivo a un enfoque de tolerancia y atención al consumo de drogas, no puede estar supeditado que los hijos de las clases privilegiadas sean quienes inflen el indicador de consumo de drogas ilegales. Este cambio de enfoque debe llevarse a cabo ahora, toda vez que el daño a la salud y principalmente a la vida cotidiana de los ciudadanos que ha dejado la política de drogas de combate frontal al crimen organizado de los últimos años en México es uno que ya es irreversible y más preocupante aún, es creciente.

Regresando, el crecimiento exponencial en el consumo de marihuana y heroína en los Estados Unidos durante los setenta, alteró radicalmente la opinión pública acerca del abuso de drogas en general y marihuana mexicana en particular. Tanta importancia se le dio al tema de las drogas que de pronto tuvieron un lugar primordial en la campaña presidencial de Richard Nixon, quien poco después asumir la presidencia, lanzó la llamada Operación Intercepción para obtener mayores esfuerzos del gobierno mexicano con objeto de contener el influjo de drogas a los Estados Unidos.⁵⁰ Una vez más encontramos una acción decidida unilateralmente por el gobierno de los Estados Unidos y que el gobierno mexicano asume bajo el paradigma impuesto de la cooperación bilateral. La Operación

⁵⁰ Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit. P. 212

Intercepción entrañó altos costos políticos y diplomáticos y fue sumamente criticada en ambos países. Aun así, dio a la cuestión del tráfico de drogas una mayor prioridad en la agenda bilateral y condujo a un nuevo periodo de colaboración sostenida. De 1970 a 1975, esta cooperación se centró en la erradicación de cosechas en México y en programas de confiscación de la frontera.⁵¹ Podemos observar ya en esta acción unilateral, que la actividad se dirige nuevamente, de forma primordial al combate de la oferta, acción que a la vez que poco ayuda a aminorar el abuso en el consumo de drogas ilegales, mucho abona a la estigmatización de un país, México, y de una población, la mexicana, dentro y fuera de México.

En 1972, el Gobierno de Turquía bajo una enorme presión del los Estados Unidos, prohibió el cultivo de opio dentro de su propio territorio. En respuesta a este evento, pocos meses después, modestas cantidades de heroína mexicana empezaron a aparecer en el mercado de Estados Unidos. Estas modestas cantidades como se les ha denominado, de 1972 a 1975, según cálculos del gobierno de los Estados Unidos, aumentaron de entre 10% y 15% a 80% del total disponible en los Estados Unidos.⁵²

Nos encontramos aquí con uno de los puntos nodales del tema del combate contra las drogas así como de la construcción de una política de drogas que cumpla con sus propósitos: la sustitución del abasto. Es importante señalarlo dado que es una tendencia del mercado internacional de las drogas: cada vez que una es eliminada

⁵¹ Ídem.

⁵² Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit. P.212.

o considerablemente reducida un fuente ilícita de droga, el vacío suele ser ocupado por una nueva fuente en breve periodo.⁵³

Conviene aquí plantearse una pregunta, ¿Qué pasaría si México fuera clausurado como una fuente de droga hacia Estados Unidos? La realidad hoy vivida en México nos orienta hacia la respuesta. No será que en realidad la política de drogas implementada en México, tan improductiva para acabar con el tráfico de drogas así como con su repercusión en la salud, es una que conviene a Estados Unidos a que no se detone una potencial fuente internacional de drogas.

Regresando al tema que nos ocupa, ante los considerables aumentos del cultivo de amapola y marihuana y de producción de heroína, el gobierno mexicano decidió intensificar sus actividades contra la droga y declarar su Campaña Permanente. Acompañada esta del uso de tecnología y equipo moderno para la localización y destrucción de la droga. Asimismo se introdujo un sistema para la erradicación de cosechas a gran escala por medio de rociado aéreo de sustancias químicas. En la llamada Operación Cóndor, el gobierno mexicano gastó 35 millones de dólares, enviando 2500 soldados, 250 agentes de la policía federal y fuerzas adicionales del ejército, de la armada y de la policía estatal y municipal.⁵⁴

Por medio de la Operación Cóndor, la Campaña permanente de México, tuvo gran éxito a finales de los setenta. La oferta de marihuana mexicana en el mercado de los Estados Unidos se redujo de 75% en 1976 a cerca de 4% en 1981. La oferta de

⁵³ Ruiz Cañas, Miguel. "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: El papel Fluctuante de México. En González y Tienda, *Cadena internacional*.

⁵⁴ Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit. P. 213.

opio y heroína llegados de México, se redujo de 67% del total en 1976 a 25% en 1980. ⁵⁵Grandes resultados esperados principalmente por Estados Unidos, pero con un costo más alto e importante para México. La declaración de la Campaña Permanente, fue obligada además de para combatir el aumento en el cultivo de marihuana para satisfacer el mercado interno de los Estados Unidos; para combatir la presencia creciente de los barones de la droga que comenzaron a utilizar territorio mexicano para llevar opio y heroína de Turquía hacia Estados Unidos. Este combate, y la acción misma de estos barones constituyó (y ha constituido actualmente) una amenaza a la estabilidad política y social en las principales zonas de producción: Sinaloa, Durango y Chihuahua, ⁵⁶ y eventualmente a todo el territorio nacional.

Estas reducciones en la oferta no produjeron una similar reducción en el consumo de los Estados Unidos. La oferta mexicana pronto fue remplazada por la producción de otros países, incluso de los Estados Unidos. En realidad, el decenio de 1970 presencié grandes aumentos en el consumo reconocido de drogas en Estados Unidos. ⁵⁷

El tráfico de drogas no fue causa de fricción de entre los Estados Unidos y México hasta el mes de noviembre de 1984, cuando en el estado de Chihuahua se encontraron varias toneladas de marihuana, lo que las autoridades de Estados Unidos interpretaron como una señal del debilitamiento de la campaña de

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ídem.

erradicación cosechas en México. Además, por primera vez en muchos años, portavoces de la administración de Reagan señalaron públicamente la corrupción de funcionarios mexicanos como razón principal del deterioro de la campaña.⁵⁸ Se nota en estas acciones que el gobierno de Estados Unidos está pronto a elogiar las acciones de México que se llevan según sus necesidades y ordenanzas; además de condenar y presionar cuando de alguna manera las condiciones de un país externo no son convenientes a su causa.

Aun cuando se pueden señalar varios factores causantes de este hueco en la campaña mexicana de erradicación de cosechas, como extraordinarias condiciones climáticas que propiciaron abundantes cosechas y obstaculizaron la fumigación aérea; corrupción burocrática a finales del periodo presidencial q976-1982 (*y de ahí sistémicamente en adelante*); crisis económica que movió a los campesinos a optar por los cultivos más lucrativos que representa el cultivo de drogas ilícitas; confianza del gobierno de Estados Unidos de que la Campaña Permanente funcionaría siempre; y cambios en la rutas usadas por los barones del tráfico, al surgir nexos entre traficantes mexicanos y colombianos; estos no constituyen una explicación convincente.⁵⁹ La luz de la experiencia histórica de sustitución de fuentes de drogas y la eventual recuperación de la fuente original permiten que el nivel de flujo de droga se mantenga constante. Por ello, la principal causa del deterioro de la campaña mexicana fue que la demanda estadounidense de drogas ilegales no sólo no declinó, sino que aumentó considerablemente.

⁵⁸ Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit. P.214

⁵⁹ Ídem.

Una primera conclusión que más que un descubrimiento es un secreto a voces de la política bilateral de México en cuanto al tema de las drogas, es que mientras no se reduzca la demanda de drogas en el lado de Estados Unidos, México seguirá siendo productor y país de tránsito de drogas ilegales hacia Estados Unidos.

No es aquí la intención de hacer una profundización de la política presidencial hacia las drogas por periodo presidencial, sin embargo, conviene detenerse ahora en un punto crucial para el análisis posterior de la política de drogas.

En el periodo de Miguel de la Madrid, 1) Por decreto constitucional, en México la responsabilidad de investigar y perseguir los “delitos contra la salud” causados por drogas y sustancias psicotrópicas recae exclusivamente en la Procuraduría General, dado que éstos se consideran delitos federales. 2) El Ejército y la Armada son responsables de garantizar la seguridad nacional, lo que incluye la cooperación con la Procuraduría General en la erradicación del tráfico ilegal de drogas. Para cumplir con esta función y apoyar al gobierno de la república y a la Policía Judicial Federal, el ejército localiza y destruye plantaciones ilegales (*las cuales eventualmente son propiedad y sustento de campesinos sin otra alternativa*). Desmantela laboratorios clandestinos y deshace redes de drogas que trafiquen, distribuyan, vendan y consuman narcóticos y sustancias psicotrópicas. Es importante señalar que las fuerzas armadas sólo pueden arrestar a traficantes de drogas cuando éstos sean sorprendidos en el acto, sobre la base de un decreto constitucional que permite arrestar como delincuente a cualquier persona y a sus cómplices y ponerlos bajo custodia de las autoridades federales. Y 3) agentes del

gobierno en los estados y agentes de la policía judicial también colaborarán con el procurador general.⁶⁰

Así entonces, por decreto constitucional, la estructura administrativa del estado mexicano para combatir el tráfico de drogas queda centralizada en la Procuraduría General de la República. Asimismo se inaugura en otras palabras, la militarización del la política de drogas y la criminalización del consumidor.

EL EJÉRCITO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.

Desde la inauguración de la guerra contra las drogas, la militarización de la seguridad Pública en México ha alcanzado niveles alarmantes. La utilización de las Fuerzas Armadas para asumir tareas que corresponden a los cuerpos de seguridad pública no es una constante en la historia de México, sino una medida adoptada por el gobierno de Felipe Calderón en un esfuerzo por darle legitimidad a su gobierno. Dicha estrategia fue continuada por el gobierno de Enrique Peña Nieto (aunque con una publicidad menor) sin que desde 2006 a 2014, se haya conseguido un avance probado en materia de combate al narcotráfico, por el contrario, producto de ello se ha presentado una crisis de violencia así como múltiples casos de violación a los derechos humanos reportados por organizaciones nacionales e internacionales. Sin duda uno de los más graves por la pérdida de vidas humanas, fue la masacre de Tlatlaya, en el Estado de México.

⁶⁰ México, Attorney General of the Republic, Office of the Assistant Attorney General for Investigation and Combat of Drug Trafficking, *Mexico's Efforts in the Fight Against Drug Trafficking*, Mexico City, Office of the Attorney General, junio de 1989, p.7. En Ruiz-Cabañas I., Miguel, op cit. P.215.

Contrariamente a lo que sucede en México, los procesos de reforma militar en el continente abordan con especial atención el problema mediante la construcción de una clara diferenciación entre seguridad externa, la cual está en manos del Ejército, y la seguridad pública dentro del país, encargada a las llamadas “fuerzas intermedias”⁶¹ y a los cuerpos policiales. Se reconoce pues en este sentido, que las Fuerzas Armadas tiene una función distinta de la seguridad pública. Sin embargo pese a esta diferencia, el proceso que se ha observado en los últimos años México evoluciona en sentido inverso dando lugar a reiteradas violaciones a derechos humanos. Resulta entonces urgente replantear el papel del Ejército en el país. En este sentido, sería útil proponer establecer con claridad las funciones del Ejército para el fortalecimiento de la democracia, la mayor eficiencia en las políticas de seguridad pública y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

ANTECEDENTES Y MANDATOS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO.

Para analizar cualquier cuerpo depositario de la fuerza estatal, es necesario definir la razón por la que fue constituido, además de su marco normativo y sus capacidades para responder a las misiones que les encomienda el poder público. En el caso de las Fuerzas Armadas, se observan dentro del marco analítico internacional, cuatro misiones particulares:

⁶¹ Tirado, Erubiel. Ref (Tirado, 2006)lexiones sobre la militarización de la seguridad pública. En Militarización de la seguridad pública en México. En Insyde. Serie de Cuadernos de Trabajo de Instituto para la Seguridad y la Democracia. Cuaderno Número 13. Militarización de la seguridad pública en México. México, 2006.

Convencionales: las cuales se entienden como la resolución de amenazas tradicionales o de un eventual ataque militar. Estas se derivan del derecho a la legítima defensa, consagrado en la carta de la ONU.

No Convencionales: que incluyen las denominadas nuevas amenazas, como el terrorismo.⁶²

Compromisos estratégicos: corresponden a los compromisos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional. Su significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa.

De desarrollo nacional: responde al papel subsidiario del Estado, el ejército puede ser dedicado a diversas tareas relacionadas con el proyecto nacional y desarrollo social.

El orden de las misiones no implica necesariamente su nivel de relevancia, lo importante a continuación es que cada Estado, jerarquiza estas misiones y funciones, en un ejercicio de soberanía y de acuerdo con su particular situación y amenazas. Quienes se encuentran en la necesidad de enfrentar amenazas externas, concentran sus recursos en las misiones convencionales; mientras que los países que no están en guerra con otras naciones, como es el caso de México,

⁶² En algunos casos, se han considerado algunas tareas del ejército relacionadas con el narcotráfico, claramente diferenciadas a las tareas de Seguridad Pública. Inclusive, no implican intervención directa, se trata por ejemplo de vigilancias de rutas de narcotraficantes y destrucción de siembras ilegales.

por lo general dedican sus Fuerzas Armadas al desarrollo social⁶³, el cual no es el caso de México.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana en su artículo primero establece que son misiones generales de estos:

- Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- Garantizar la seguridad interior;
- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Como podemos observar de acuerdo a las misiones enunciadas, la primera misión planteada, corresponde a la protección de la Seguridad Nacional y a las misiones convencionales. A excepción de la segunda misión, las misiones restantes, son identificables con las de desarrollo nacional.

En primer lugar, es fundamental señalar que de acuerdo al marco analítico referido y a nuestra propia legislación, la misión de contribuir a la seguridad pública escapa

⁶³ Tirado, Erubiel. Reflexiones sobre la militarización de la seguridad pública. En Militarización de la seguridad pública en México. Op. cit.

al estricto campo de acción de las Fuerzas Armadas. Dicho de otra forma, legalmente no es facultad de estas mismas, asumir funciones de seguridad pública.

En segundo lugar, debido a que existe una importante laguna jurídica al no estar definido lo que ha de entenderse como, “Seguridad interior”, algunos argumentan que por este motivo el Ejército puede invadir el ámbito de competencia de las fuerzas policiales. Sin embargo, esto constituye una grave ilegalidad, ya que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ámbito de competencia está estrictamente resguardado para las fuerzas policiales. Nuestra Carta Magna es muy clara al señalar en el Artículo 21, párrafo décimo, que: “Las instituciones de seguridad pública, serán de carácter CIVIL, disciplinado y profesional.”⁶⁴ Es claro que de acuerdo a nuestra Constitución, las instituciones de seguridad pública no incluyen al ejército. Por lo tanto, al destinar al ejército dichas responsabilidades se está violando nuestro máximo ordenamiento legal. Inclusive, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la participación de las fuerzas armadas podría ser para auxiliar a la policía, dicho de otra forma, fue clara en señalar que dichas labores deben realizarse bajo la supervisión y a petición del poder civil.⁶⁵ Sin embargo, en nuestro país parece que ha sucedido lo contrario. Sobre los diversos casos que lo demuestran, especificaremos más adelante. Señala además “La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁶⁵ Tesis P./J. 36/2000, VISIBLE EN LA P.522 DEL Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, abril de 2000.

por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”⁶⁶

En tercero, en cuanto a la tarea específica de combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, es preciso señalar que de acuerdo al Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la autoridad que legalmente debería ser responsable de la persecución de los delitos contra la salud tendría que ser la Procuraduría General de la República⁶⁷, que es a quien compete la investigación y persecución de los delitos federales, dentro de los cuales figuran la delincuencia organizada y los delitos contra la salud. Por lo anterior, también bajo esta regulación el ejército estaría invadiendo funciones que no le corresponden.

Por lo hasta aquí señalado, es claro que la principal tarea asignada al ejército, en la presente y pasada administración, escapa a su ámbito legal. De esta forma no solo se violenta la normatividad sino que se han abandonado las otras misiones que le otorga la Ley, es decir: auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales para el progreso del país y el apoyo eficiente en caso de desastres.⁶⁸

Sin embargo, no se trata solamente de un tema de legalidad, puesto que el gobierno en los últimos años ha ocupado al ejército con arreglo a fines para los cuales no fue constituida la institución, desgastándolo en actividades de seguridad pública, sacándolo de los cuarteles y manteniéndolo en las calles, se han generado otras

⁶⁷ Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁶⁸ Pablo Moloeznik. Militarización (Juárez., 2008) de la seguridad pública en México. Op cit.

preocupantes problemáticas, como son las violaciones graves a derechos humanos, ejecuciones extrajudiciales, corrupción y otros muchos casos que más adelante habrán de detallarse.

Utilizando al ejército en estas funciones, nuestro país va además en contra de las tendencias internacionales. Por ejemplo, en América Latina se ha avanzado en la separación de las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad Pública. En este sentido, cada vez existe mayor consenso sobre el particular: se debe separar la agenda de la defensa nacional de la seguridad interna, pues pertenecen a ámbitos separados y obedecen a lógicas distintas.⁶⁹ Una de las principales razones dadas por los expertos, es que las Fuerzas Armadas se rigen por una lógica de guerra y su función implica un fuerte uso de la fuerza la cual es difícil de limitar, y que, por tanto, es inadecuado para lidiar con conflictos internos que impliquen un acercamiento con la sociedad y que se relacionen directamente con la seguridad pública.⁷⁰ En contraste, las instituciones encargadas de la seguridad pública, se avocan a la prevención y persecución del delito, por lo que requieren de un modo de actuación de distinta naturaleza, primordialmente, respetuosos de las garantías individuales.⁷¹

Otra consecuencia de la militarización es la ingobernabilidad que genera. Atendiendo a los estudios y la experiencia mexicana, podemos tomar como punto de partida el siguiente fenómeno: la confianza ciudadana en las instituciones

⁶⁹ Piqueras, Manuel. En Militarización de la seguridad en México. Op. cit.

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Ídem.

muestra un preocupante déficit, especialmente en lo que a seguridad se refiere. Por un lado, existe un importante descrédito de las instituciones policiales; y por el otro lado, uno decreciente, hacia las Fuerzas Armadas. Peor aún, a la luz de las observaciones de los criminólogos, el deterioro de los niveles de confianza continuará, debido a que la inseguridad sigue siendo un problema y se multiplican los casos de escalamiento de la violencia y abusos de autoridad.⁷² En datos de la ENVIPE 2014 el 58.1% de la población de 18 años y más considera que la inseguridad y delincuencia es el problema más importante que aqueja hoy en día en su respectiva entidad federativa. Cabría entonces preguntarse: ¿A qué grado de ilegitimidad e ingobernabilidad debemos llegar para replantearnos el rol del ejército?

El proceso de esta militarización, se enmarca también en una idea de claudicación relacionada con las instituciones de seguridad del Estado, en la idea de que no hay otra posibilidad, ante la ineficiencia y corrupción asociadas, para combatir la inseguridad. Se presume que la militarización es temporal, sin embargo la experiencia histórica evidencia que no suele ser así y los costos para la vida democrática y el respeto a los derechos humanos es alto.⁷³ Mientras tanto, el problema de fondo en los cuerpos policiacos sigue ahí, no se aborda de manera seria para su saneamiento integral. Es decir, ni el ejército ha resuelto el problema del narcotráfico y la policía sigue con grandes problemas de ineficiencia y corrupción.

⁷² Tirado, Erubiel. Reflexiones sobre la militarización de la seguridad pública. Op cit.

⁷³ Ídem.

Finalmente, otro de los problemas centrales, de los múltiples que trae la militarización de la seguridad pública y el uso del ejército en actividades que salen de su ámbito natural de acción, es que no se tiene certeza sobre cuantas facultades más habrán de otorgársele al ejército mientras la inseguridad y la violencia continúan su escalada. En México es claro cómo cada vez participa más en las decisiones de seguridad, en la inteligencia, e inclusive y en contra de la soberanía, en operaciones que las agencias estadounidenses han realizado en el país.

El complejo panorama signado por las misiones seguridad de las Fuerzas Armadas y, en general por las insuficientes capacidades para enfrentarlas a cabalidad, obligan de manera urgente a replantearse el papel del ejército en la consolidación de la democracia. El problema de la seguridad pública no parece ser un asunto del número de efectivos que el Gobierno ha destinado a las calles, sino un asunto de calidad y preparación. Resulta entonces claro que de la militarización de la seguridad se ha desbordado en nuestro país. Fue desde un principio una respuesta improvisada y a todas luces fallida pues no hay ningún avance comprobable en materia del combate al narcotráfico pero sí tenemos una violación sistemática de los Derechos Humanos y una crisis de violencia. En las siguientes líneas se profundiza al respecto.⁷⁴

PANORAMA DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

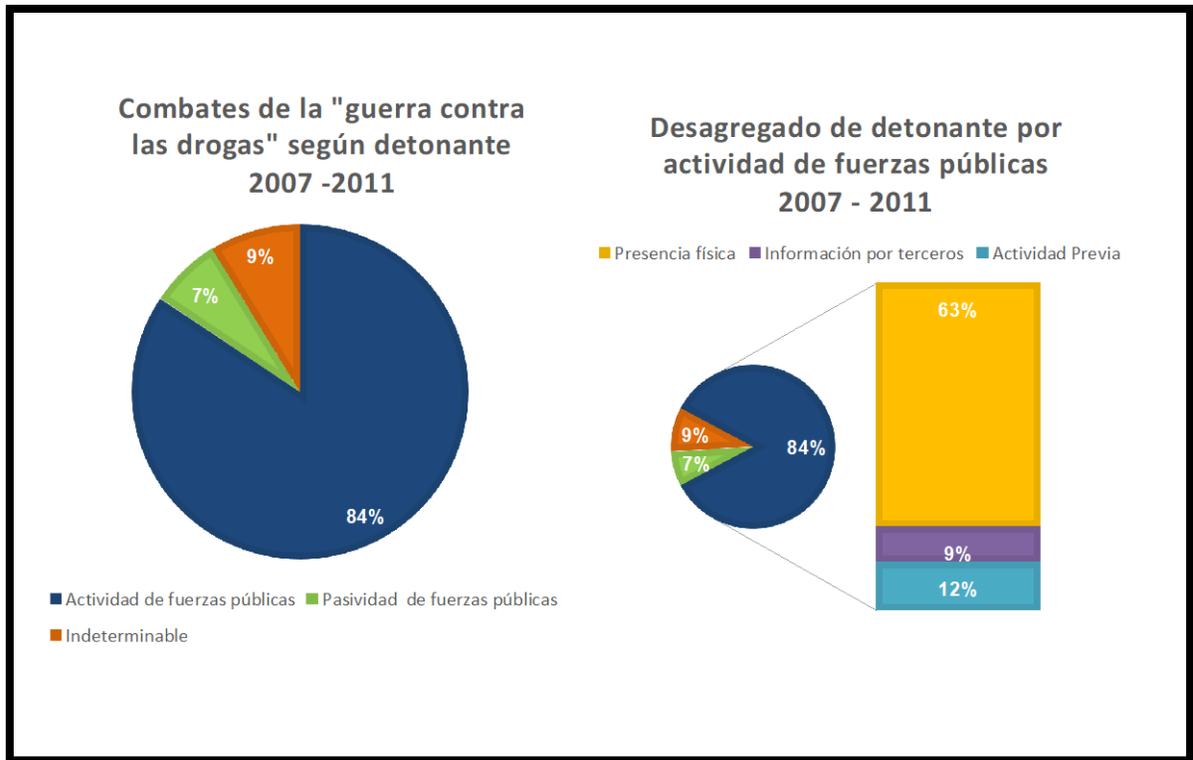
⁷⁴ Piqueras, Manuel. En Militarización de la seguridad en México. Op. cit.

Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia y en búsqueda de una legitimidad con la que no contaba, en diciembre de 2006, se iniciaron diversos operativos militares de seguridad pública en el territorio mexicano, lo cuales fueron presentados ante la opinión pública como la respuesta del gobierno frente a la problemática del crimen organizado, particularmente el narcotráfico. Según se dijo entonces, la presencia del ejército en las calles abatiría la inseguridad en el país.

En los hechos esto implicó que el ejército realizará actividades que constitucionalmente le están limitadas. Como ya mencionó, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad Pública, deberían limitarse a auxiliar a la policía, fue clara al indicar que dichas labores deben realizarse bajo la supervisión y a petición del poder civil.⁷⁵ Sin embargo en entidades como Sinaloa, Durango, Sonora, Michoacán, Chihuahua, Baja California y Guerrero, esto propició que militares realizaran patrullajes y operación de retenes para revisar automóviles sin supervisión civil. Además sucedió que los propios castrenses hayan asumido labores relacionadas con la investigación de delitos y custodia de personas detenidas.⁷⁶

⁷⁵ Tesis P./J. 36/2000, VISIBLE EN LA P.522 DEL Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, abril de 2000.

⁷⁶ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. ¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del Sexenio de Felipe Calderón. México, 2008.



Fuente Los combates: La “guerra contra las drogas” de Felipe Calderon.:⁷⁷

De los combates originados por actividad estatal, solo el 15 por ciento fue producto de actividad previa de inteligencia o de la ejecución de una orden ministerial o judicial, mientras que el 11 por ciento fue producto de información por terceros. La mayoría de los enfrentamientos fueron resultado de actividad ambulatoria (patrullajes) o por presencia física de las fuerzas estatales fuera de sus instalaciones.⁷⁸

Destaca el dato de que los enfrentamientos derivados de una tarea de erradicación o destrucción de laboratorios representan apenas el uno por ciento.⁷⁹

A pesar de los múltiples operativos en los que ha participado el ejército a lo largo de todos estos años, la violencia e inseguridad siguen presente en el país, sin que

⁷⁷ Madrazo Lajous, Alejandro; Romero Vadillo, Jorge Javier; Calzada Olvera, Rebeca. Los combates: La “guerra contra las drogas” de Felipe Calderon. En Nexos, 1 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=31818> consultado el 28 de agosto de 2017.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Ídem.

haya prueba empírica de su abatimiento derivado de la presencia del ejército fuera de los cuarteles. En contraste, a raíz de los operativos militarizados realizados, los casos de violaciones de derechos humanos de civiles por parte de miembros del Ejército, han aumentado en número y más preocupante aun, en gravedad. ⁸⁰Tan sólo de diciembre de 2006 a julio de 2008, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) registró 983 quejas contra militares. ⁸¹

Adicionalmente, al asumir en diciembre de 2012 la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto reconoció que la “Guerra contra el Narcotráfico” iniciada por su predecesor, había propiciado graves abusos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, no se realizó ningún cambio de fondo en la estrategia, a comienzos de 2013, el gobierno indicó que más de 26.000 personas habían sido denunciadas como desaparecidas o extraviadas desde 2007, lo que se calificó como una “grave crisis humanitaria”. No obstante la promulgación de una Ley integral destinada a asegurar los derechos de las víctimas, el gobierno no ha obtenido avances demostrables en el juzgamiento de numerosos asesinatos, desapariciones forzadas y torturas perpetrados por soldados y policías en el marco de acciones contra la delincuencia organizada. ⁸²

En México, cada vez más el ejército participa en abusos, violaciones a los derechos humanos y probablemente en numerosas desapariciones forzadas, en algunos casos en colaboración directa con organizaciones delictivas. En junio de 2013, la

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Ídem.

⁸² Human Rights Watch. Informe Mundial 20 (Watch, 2015)14: México. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/121995> consultado el 14 de enero de 2015.

CNDH indicó que se encontraba investigando 2,443 desapariciones en la cuales se había encontrado evidencia de la posible participación de agentes del estado. La cifra crece considerablemente si se toma en cuenta el periodo entre enero de 2007 y medias de 2013, llegando la CNDH a 8,150 denuncias de abusos cometidos por miembros del Ejército. Además de ello, la CNDH, ha emitido recomendaciones sobre 116 casos que elemento del Ejército participaron en graves violaciones de derechos humanos.⁸³

Además de ello, en México es recurrentemente denunciada la práctica de tortura para obtener información y confesiones bajo coacción. De acuerdo al Informe de Human Rights Watch. Informe Mundial 2014, las torturas se aplican en general, desde que las víctimas son detenidas hasta el momento en que son puestas a disposición de agentes del Ministerio Público, y en el cual son mantenidas incomunicadas en bases militares. Las tácticas más frecuentes son golpizas, simulacros de ahogamiento, descargas eléctricas y tortura sexual.⁸⁴ Es muy poco frecuente que en los procesos judiciales se aplique el Protocolo de Estambul, que consta de una serie de principios para evaluar el estado de personas que posiblemente han sido víctimas de tortura o maltrato. Entre 2003 y agosto de 2012, la PGR aplicó el protocolo en 302 casos dentro de los cuales 128 presentaron signos de tortura.⁸⁵

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ Ídem.

A esos números se suma en 2014, el caso paradigmático de las ejecuciones extrajudiciales a manos del Ejército en el Municipio de Tlatlaya, Estado de México. Además, en los hechos suscitados en Ayotzinapa en el Municipio de Iguala, en el Estado de Guerrero, el Ejército ha sido señalado como posible partícipe de ellos.

Es importante señalar que frente a esta situación, y pese al número de quejas registradas, la CNDH constantemente omite condenar firmemente, con base en los estándares internacionales de protección a los derechos humanos aplicables, la extensión del fuero militar a los casos en donde elementos castrenses perpetran delitos graves contra los civiles. Reiteradamente se ha evitado un pronunciamiento contundente sobre esta importante cuestión. Resulta además cuestionable que se pretenda explicar los abusos de los militares aludiendo a la falta de capacitación de los elementos de las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos. Bajo esa lógica se pierde de vista la causa estructural de los abusos militares, la cual estriba en emplear a las Fuerzas Armadas para un fin ajeno a su diseño institucional y a la naturaleza misma de su disciplina. Tales aseveraciones minimizan la relevancia de la impunidad como factor que incide en la repetición de los hechos y la comisión de nuevas violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército. 86

Estos son solo algunos de los resultados conocidos de mantener al Ejército fuera de sus funciones.

⁸⁶ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. ¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del Sexenio de Felipe Calderón. Op. cit.

Si bien se reconoce el grave problema de seguridad pública que enfrenta el gobierno mexicano, es claro que estamos en el camino equivocado para resolverlo. Es por ello que el objetivo de la presente iniciativa es el de reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de actuación de los cuerpos de las Fuerzas Armadas respecto de la seguridad pública e interior del país.

Se propone, modificar el artículo 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional el señalamiento de que en ningún caso el Ejército y las Fuerzas Armadas de México, podrán asumir funciones de seguridad pública.

Se propone además como materia de un artículo transitorio, establecer una disposición que otorgue un plazo de dos años para que el Ejército regrese a sus cuarteles. Plazo dentro del cual, mientras se lleva acabo el regreso a los cuarteles, el Ejército deberá atenerse a los códigos de conducta de las corporaciones policiales, respetando particularmente en el principio de proporcionalidad del uso de la fuerza, la transparencia y la rendición de cuentas.

Todo ello en función de que cómo ya expuso antes, estas no son tareas propias de la acción de las Fuerzas Armadas y de que la estrategia de emplearlas en las tareas de seguridad pública ha generado más vicios y problemáticas graves a la población civil mientras la violencia y la inseguridad continúan su escalada en la vida pública del país.

La lógica de actuación de las Fuerzas Armadas es una, por su naturaleza de constitución, de guerra y de alto nivel de uso de la fuerza, por lo cual usarlas para asumir las tareas de seguridad pública implicó y sigue fomentando el incremento de la violencia.

CAPITULO CUARTO

MODELO ACRÍTICO Y DESINFORMADO

El régimen prohibicionista y violento de control de las drogas, tanto en México como el mundo ha generado importantes consecuencias no deseadas que no solo se reducen a un asunto de salud pública (que debería de ser el primero de los planos a atender de la política de drogas), sino además se observan los efectos nocivos principalmente en la gobernabilidad de los territorios nacionales así como en el detrimento de los derechos humanos de los ciudadanos. Un ejemplo de ello es la evolución del actuar de las fuerzas federales, la cual se caracteriza por el aumento de la violencia, reflejado sobre todo en el incremento de la tasa de homicidios concentrada en las regiones de actuación de las fuerzas federales, entre 2007 y 2011 la tasa pasó de 8.1 a 23.7 homicidios por cada 100 mil habitantes.⁸⁷

Este régimen, en la lógica de regulación y control de las drogas, ha generado dos tipos de mercados muy diferentes el uno del otro, y muy diferentes en sus alcances. Por un lado se encuentra uno regulado por los gobiernos y sujeto a acuerdos comerciales internacionales; y el otro manejado por organizaciones criminales, insurgentes, paramilitares y funcionarios corruptos, ubicado completamente fuera del control de los gobiernos y las agencias supranacionales.⁸⁸ En el segundo de los mercados, Cesar Gaviria expresidente de Colombia, en su contribución al el estudio “Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la

⁸⁷ Madrazo Lajous, Alejandro; Romero Vadillo, Jorge Javier; Calzada Olvera, Rebeca. Los combates: La “guerra contra las drogas” de Felipe Calderon. Op cit.

⁸⁸ Gaviria, César. En Transform, Drug Policy Foundation. Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la Regulación. 2012. Disponible en: www.tdpf.org.uk. (Gaviria, 2012)

Regulación” de Transform Drug Foundation, ubica a varios estados en lo que ha quedado comprometidas su seguridad así como la soberanía de sus gobiernos, además de que se ha violentado gravemente la seguridad pública y la garantía de los derechos humanos. Los ejemplos van desde Afganistán, Estado en donde el Estado de Derecho ha sido significativamente disminuido debido a su participación en la producción de opio; pasando por la misma Colombia, donde en palabras del mismo César Gaviria, la gobernabilidad está comprometida por la influencia catalizadora de la cocaína en apoyo de las actividades de subversivos, paramilitares y parapolíticos; hasta llegar al caso de México en donde el ojo internacional, ve que a causa de la violencia de la lucha interna por el control de los territorios ha producido decenas de miles de los asesinatos más espantosamente violentos perpetrados en los últimos años.

Así, no es una visión desde dentro la de que tanto en el contexto internacional como en México la guerra declarada contra las drogas se ha agotado en sus prácticas de prohibición y persecución, así como en su criminalización de la vida pública, sino que en el contexto internacional lo que acontece en México es visible y duramente criticado. En México el 41% de los presos federales por delitos relacionados con las drogas, ha sido detenido en posesión de sustancias ilícitas cuyo valor representó menos de 500 pesos. De ellos menos del 14%, han sido procesados por posesión que supere el millón de pesos.⁸⁹ Estos datos son un reflejo de la

⁸⁹ Montalvo, Tania L. 4 de cada 10 detenidos por drogas llega a la cárcel por llevar menos de 500 pesos en sustancias. En Animal Político. 21 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/04/4-de-cada-10-detenidos-llega-a-la-carcel-por-llevar-menos-de-500-pesos-en-drogas/> consultado el 28 de agosto de 2017.

criminalización de los usuarios de drogas, y su sostenimiento en el tema como objeto principal de la persecución.

Esto, a pesar de que se celebre la postura de países como México al llamar a la discusión basada en evidencias sobre estrategias alternativas de control, incluyendo la regulación legal. Cabe señalar que la celebración es en función de la idea de dejar atrás la Guerra Contra las Drogas como forma de atacar el consumo de drogas ilícitas. Las evidencias a que hace referencia César Gaviria se refieren más a las pruebas de fracaso que arroja la guerra frontal contra los grupos delictivos (a cuyas víctimas está dedicado el estudio en mención) antes que a tratar de convencer a los detractores de una alternativa de regulación de las bondades que traería el consumo de alguna de las drogas en cuestión.

El objetivo es dejar en claro que existen modelos alternativos del control de las drogas, sin que esto represente socavar la gobernabilidad de los Estados frágiles y ni comprometer la seguridad de los territorios nacionales. De este modo podrá concluirse que la regulación no es en lo absoluto

Cuando ocurra, describe Gaviria, el cambio hacia una regulación legal resultará en importantes beneficios para los países que se encuentran involucrados de manera significativa en la producción, tránsito y consumo de drogas actualmente ilegales. Las repercusiones positivas, sin embargo, se expandirán más allá de estos países y, en última instancia se beneficiarán todos, con el incremento de la seguridad,

promoviendo el desarrollo, reafirmando la democracia y ratificando los derechos humanos.⁹⁰

Concluido que el escenario del caso mexicano es uno donde la política de drogas de prohibición, confrontación, persecución y criminalización, ha cimentado ya una sociedad violentada e insegura, cabe preguntarse cuál es la alternativa a este tipo de control del tema de las drogas ilícitas.

A este respecto conviene mencionar los argumentos en favor de la protección de los derechos de las personas emitiera la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en los que en una resolución histórica, se declara que las disposiciones de prohibición contenidas en la Ley General de Salud, en materia de consumo de la marihuana, atentan contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad. El razonamiento de la Primera Sala de la SCJN parte de aplicar al sistema de prohibiciones administrativas, un test de proporcionalidad, del que se desprende que no corresponden los límites impuestos, con el nivel de afectación a terceros y/o al bien público, que se desprende del consumo de marihuana. Lo anterior al no ser concluyente que el consumo de marihuana provoque el uso subsecuente de otras drogas; asimismo en la relación del consumo de marihuana con la inducción a la comisión de delitos, la correlación es estadísticamente muy pequeña para considerarse significativa, por lo que en esta asociación la evidencia es latamente especulativa. Incluso, a la luz de la evidencia se permite afirmar que la marihuana por sí misma no induce a la comisión de delitos violentos, sino que al

⁹⁰ Gaviria, César. En TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION “Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la Regulación”. 2012.op. cit.

contrario, inhibe los impulso de agresión al usuario, ya que generalmente produce estados de letargo, somnolencia y timidez.⁹¹ De esta forma, con base en estas y otras consideraciones, la Primera Sala de la SCJN concluyó que resultan inconstitucionales los artículos materia del amparo.

Un apoyo acrítico hacia la prohibición más severa impide a gestores de políticas y legisladores aprender de la experiencia. De hecho, un siglo de experiencia con la prohibición nos enseña que a menudo ésta puede ser contraproducente, tanto por fracasar en la reducción de los daños que se propone eliminar, como por crear un cúmulo de catastróficas consecuencias imprevistas.

En lugar de la prohibición a ciegas, existen caminos distintos como Costa Rica que es un país de vanguardia en este campo, ya que la total descriminalización del consumo de drogas ha permitido fortalecer las políticas para la prevención y atención del consumo de drogas, aun cuando aún tienen el reto de diversificar y ampliar el acceso de los servicios sociales y sanitarios con visión de reducción del daño.⁹² O como en el caso de Uruguay el cual se ha caracterizado por un nivel de tolerancia social y por una política orientada a minimizar los riesgos y reducir los daños del consumo de drogas y en el que la sociedad civil ha tenido una participación activa de organización en torno al consumo responsable.

⁹¹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo 237/2014 resuelto por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente); José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien también se reservó su derecho a formular voto concurrente; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

⁹² Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas. Amador, Giselle y Cortes, Ernesto. Política de Drogas y Salud Pública en Costa Rica.

Los retos de la política de drogas desde un enfoque de salud pública deben garantizar el derecho a la salud, mediante una variedad de políticas de reducción de la demanda, prevención temprana, tratamiento, rehabilitación, reducción del daño y principalmente reinserción social, con enfoque de género y respeto de los derechos humanos, en sustitución de las medidas punitivas, de la actual guerra contra las drogas.

DISCUSIÓN SOBRE LA MESA. PROPUESTAS DE REGULACIÓN Y CAMBIO DE PARADIGMA.

I. Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016

La discusión respecto del tema de la regulación del consumo de drogas en México, no se da en un contexto aislado sino que se enmarca en el escenario de una discusión internacional. A este respecto la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) de 2016 de la cual se esperaba en particular que se concretara el cambio de paradigma prohibicionista de la política de drogas, no rindió los frutos esperados. Sin embargo la división que existe entre países en el tratamiento del tema de las drogas no permitió que se unificara el cambio de retórica prohibicionista a nivel internacional, lo que para varios de los defensores del cambio convirtió a la UNGASS en una oportunidad perdida. "La comunidad internacional no está preparada, no está dispuesta, al cambio de paradigma que es necesario."⁹³

Quizás el avance más significativo de UNGASS 2016 sobre drogas, es que más allá de los acuerdos y coincidencias que no se concretan internacionalmente, sirvió para dar evidencia que el panorama y las realidades están cambiando. El consenso sobre la guerra a las drogas está muerto. Como deberían, los Estados miembros

⁹³ Redacción. *La ONU cerró su cumbre dividida sobre el fin de la guerra a las drogas*. En El Espectador 21 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/onu-cerro-su-cumbre-dividida-sobre-el-fin-de-guerra-dro-articulo-628506> consultado el 26 de abril de 2016.

de la ONU están mirando a soluciones pacíficas para controlar las drogas, dijo Steve Rolles de la organización Británica Transform Drug Policy Foundation.

II. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A este respecto conviene mencionar los argumentos en favor de la protección de los derechos de las personas que emitiera la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en los que, en una resolución histórica, declara que las disposiciones de prohibición contenidas en la Ley General de Salud, en materia de consumo de la marihuana, atentan contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad. El razonamiento de la Primera Sala de la SCJN parte de aplicar al sistema de prohibiciones administrativas, un test de proporcionalidad⁹⁴, del que se desprende que no corresponden los límites impuestos con el nivel de afectación a terceros y al bienestar de la comunidad que se desprende del consumo de marihuana. Lo anterior al no ser concluyente que el consumo de marihuana provoque el uso subsecuente de otras drogas; asimismo en la relación del consumo de marihuana con la inducción a la comisión de delitos la correlación es estadísticamente muy pequeña para considerarse significativa, por lo que en esta asociación la evidencia es especulativa. Incluso, a la luz de la evidencia se permite afirmar que la marihuana por sí misma no induce a la comisión de delitos violentos, sino que al contrario, inhibe los impulsos de agresión al usuario, ya que generalmente produce estados de letargo, somnolencia y timidez.⁹⁵

⁹⁴ Es principalmente un recurso de ponderación en relación con disposiciones legales en las que pueden verse afectados derechos fundamentales.

⁹⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo 237/2014 resuelto por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente); José Ramón Cossío Díaz, quien se

III. Iniciativas en materia de Cannabis.

a) Iniciativa de la Senadora Angélica de la Peña.⁹⁶

La iniciativa promovida por la Senadora Angélica de la Peña tiene como finalidad modificar disposiciones del Ley General de Salud y del Código Penal Federal a fin de establecer un marco normativo incluyente en materia de tratamiento de cannabis.

Principalmente se hace énfasis en que los marcos legales se enfoquen en reducir los daños del consumo problemático de sustancias psicotrópicas, antes de sostener el modelo punitivo. Avanza principalmente sustituyendo el término “consumo problemático” por el de “fármaco dependencia” (art. 3º). El cambio permite observar desde un enfoque de salud, preventivo y reparador, el consumo de drogas.

En ese mismo sentido, incluye un catálogo de derechos de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas entre los que figuran el derecho a la salud, la presunción de inocencia, el respeto a la dignidad humana, libre desarrollo de la

reservó su derecho a formular voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien también se reservó su derecho a formular voto concurrente; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

⁹⁶ Gaceta del Senado de la República. 31 de marzo de 2016. Iniciativa De los Senadores Angélica de la Peña Gómez, Miguel Barbosa Huerta, Luis Sánchez Jiménez, Alejandro Encinas Rodríguez, Armando Ríos Piter, Fidel Demediéis Hidalgo, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Luz María Beristáin Navarrete, Humberto Fernández Fuentes, Verónica González Rodríguez, Benjamín Hernández Ruíz, Fernando Mayans Canabal y Alejandra Roldán Benítez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61656#myModal3>

personalidad (argumento dado por la SCJN en materia de cultivo para autoconsumo) y protección de datos personales.

Propone asimismo incorporar en la Ley General de Salud la definición de reducción de daños (art. 192 Bis) para efectos del Programa nacional especializado para el tratamiento de personas en situación de consumo problemático de sustancias psicoactivas.

“XI. Reducción de daños. Las políticas públicas y programas progresivos, orientados a evitar o disminuir situaciones de riesgo, a mejorar o limitar las condiciones de uso responsable a fin de reducir los daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas.”

Otro aspecto relevante es la propuesta de construcción de un Programa Nacional para la Prevención y Tratamiento Contra las Adicciones Especializado para Adolescentes. Asimismo propone la creación de Tribunales Especializados de Tratamiento de Adicciones ⁹⁷

En otro tema, en el artículo 235 de la Ley General de Salud, se elimina la limitación para la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento,

⁹⁷ En la Ley Nacional de Ejecución Penal se puede observar la figura de Justicia Terapéutica la cual tiene por objeto la atención integral sobre la dependencia a sustancias de las Personas sentenciadas y su relación con la comisión de delitos, a través de programas de justicia terapéutica. (Artículo 169 de la Ley Nacional de Ejecución penal)

adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga”, sólo pueda realizarse con fines médicos y científicos y requiera autorización de la Secretaría de Salud, lo que da entrada al uso recreativo de estupefacientes. Misma disposición que se aplica al artículo 247 en materia de sustancias psicoactivas.

Asimismo en el artículo 236 se incluyen las disposiciones para el comercio, tráfico y cultivo cuando se trate de Cannabis sativa, Indica y americana o marihuana, su resina, aceite, semillas y productos derivados para uso terapéutico. Asimismo, se encuentra la designación de zonas y parcelas destinadas al cultivo; la expedición de licencias para el cultivo así como fabricación y distribución de productos médicos; así como adquirir la totalidad de las cosechas por conducto de un solo intermediario. Lo cual avanza en un modelo de producción con fines médicos regulado por la institución superior de Salud.

Otro aspecto propuesto en la iniciativa es la creación de clubes de consumo recreativo de cannabis, los cuales someterán su funcionamiento a la autorización de la Secretaría de Salud. Las personas menores de 21 años no podrán acceder a los clubes de consumo recreativo. Asimismo se prohíbe toda publicidad relacionada con los mismos, así como consumir cualquier producto de cannabis en espacios 100% libres de humo, escuelas públicas o privadas y en cualquier espacio donde concurren personas menores de 18 años.

Uno de los cambios más importantes que presenta la iniciativa es, el cambio de grupo de clasificación en cuanto sustancia psicotrópica del grupo I correspondiente a las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, al grupo IV que corresponde a las que tiene amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública. (art. 245)

Asimismo en el artículo 479 se cambia el término consumo personal por el de posesión con la finalidad de proteger el derecho de presunción de inocencia de los consumidores y evitar su criminalización con la utilización de las cantidades actuales de portación principalmente de marihuana y cocaína.

Sin embargo al convertir las cantidades actualmente consideradas en unidades de peso (5 gramos para mariguana y 50 miligramos para cocaína) a criterios antropométricos no se cumple el objetivo expuesto por la proponente de eliminar la discrecionalidad que representan las unidades actuales. Esto, derivado de que al sustituir los 5 gramos de mariguana por “la cantidad que quepa en la cuenca de ambas manos del poseedor” y los 50 miligramos de cocaína por “por lo que contenga un sobre con los dobleces de un papel hasta de una pulgada del falange con la uña del dedo pulgar”, se cae en una discrecionalidad mayor ya que la norma debe dar lugar a la menor interpretación posible.

Los cambios al Código Penal Federal incorporan mecanismos para el tratamiento de personas que presentan un consumo problemático de sustancias psicoactivas con relación a la comisión de conductas tipificadas como delitos. La propuesta principal es la relativa al acceso a los Tribunales de Tratamiento de Adicciones.

b) Iniciativa del Senador Roberto Gil Zuarth⁹⁸

Por otro lado la Iniciativa propuesta por el Grupo Parlamentario del PAN se enfoca en el cambio de régimen prohibicionista hacia uno de amplia tolerancias con el consumo principalmente de cannabis, dirigiendo su regulación a una Ley General para el Control de Cannabis y al Instituto Mexicano de la Cannabis (IMCANN) de nueva creación. En esta Ley se disponen los lineamientos por los cuales serán reguladas todas las actividades relacionadas con cannabis. Se enfoca principalmente en la prevención del consumo en menores de edad, la reducción de daños y el acceso a tratamiento de personas con consumo problemático. Asimismo propone la prohibición de la promoción de productos de cannabis.

Se presenta como un buen inicio de regulación de la cannabis tanto en su uso personal como médico y terapéutico. Se establecen límites claros para el uso personal como los son la prohibición de consumir cualquier producto de cannabis

⁹⁸ Gaceta del Senado 7 de abril de 2016. Iniciativa de diversos Senadores y Senadoras, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para el Control de Cannabis; se derogan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal; y se agrega el inciso k) en el artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61801>

en espacios públicos y conducir vehículos bajo el influjo del tetrahidrocannabinol. Se permite el autocultivo de hasta 6 plantas destinadas para consumo personal o compartido en el hogar.

Asimismo propone un modelo de cooperativas de producción que asemejan en cierto modo a los clubes de cannabis propuestos en la iniciativa de la Sen. Angélica de la Peña. Estas cooperativas serán reguladas por el Instituto que se crea en esta Ley y podrán conformarse por un mínimo de dos y un máximo de 80 socios y podrán destinar hasta 6 plantas por socios, con la obligación de que cuando haya producción excedente, la misma deberá ser vendida a la institución competente.

La figura de Mercado Regulado que propone la iniciativa estará controlado por el nuevo Instituto y CANNAMEX, empresa del Estado, de propiedad exclusiva del gobierno federal cuyo objeto es el monopsonio de la compra al mayoreo, el análisis de la cannabis y sus productos y realizar en exclusiva la venta a distribuidores al menudeo y a la industria farmacéutica para la producción de medicamentos. Las licencias para plantar, cultivar, cosechar, transportar, procesar y comercializar cannabis se otorgarán por el IMCANN por un plazo de hasta cinco años.

En cuanto al régimen de sanciones al incumplimiento de las disposiciones de esta nueva Ley, la propuesta contempla: Amonestación con apercibimiento; multa; suspensión temporal o definitiva, parcial o total; trabajo en favor de la comunidad; y arresto hasta por treinta y seis horas. Sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

c) Iniciativa del Ejecutivo Federal⁹⁹

En cuanto a la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, se percibe un apresuramiento y un tratamiento poco serio del tema. Esto apoyado en que la más importante y poco sustentada de sus modificaciones se refiere al cambio de cantidades máximas de marihuana para consumo personal de 5gr a 28 gr.

No se aprecia un tratamiento del tema con intenciones de cambiar el paradigma y la retórica prohibicionista de la política de drogas. Lo anterior se sustenta en la propuesta de cambiar el tetrahidrocannabinol (THC) del Grupo I (sustancias con valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública) al Grupo II (Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen grave para la salud pública) lo que representa un cambio que poco atiende a las consideraciones de instituciones de investigación respecto de los usos diferentes de los personales de la cannabis. No plantea algún régimen alternativo de tratamiento del consumo de cannabis en particular u otras drogas en general.

El avance más significativo de la iniciativa es la apertura a los usos médicos de la cannabis, eliminando la planta de la prohibición para su prescripción médica. (Artículo 237). Además incluye expresamente la despenalización del consumo de

⁹⁹ Gaceta del Senado de la República. 21 de abril de 2016. Oficio con el que remite iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=62326>

los narcóticos en los términos de la tabla del Artículo 479 de la Ley, entre los cuales se encuentran los 28 gramos para la cannabis. (Artículo 478)

CONCLUSIONES

- En la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) 2016 el presidente de México expuso su intención de descriminalizar el consumo de drogas. Sin embargo, la propuesta (enfocada sólo a la cannabis) de aumentar la cantidad máxima de posesión de cannabis no responde a esta intención ni soluciona problema alguno.
- Elevar la cantidad de posesión de marihuana a 28 gramos significa la liberación de personas encarceladas y un ligero avance en la despenalización del consumo en cantidades menores a la señalada. No obstante, la falta de regulación del mercado de marihuana provocará que los consumidores se mantengan en un mercado negro de drogas. Además, se mantienen los rangos relacionados con el narcomenudeo y, con ello, a la competencia de las entidades federativas. La despenalización del consumo de la marihuana no significa la descriminalización en los hechos.
- Conviene mencionar que una regulación enfocada solamente a los fines médicos y terapéuticos no impacta en otros temas como son la seguridad pública y su estrecha relación con el tráfico ilegal de drogas. Si bien algunas de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios proponen un modelo regulatorio en materia de cannabis en donde el Estado adquiere el monopolio de la compra y distribución de marihuana, incluyendo incluso el modelo de cultivo para consumo personal y clubes con obligación de registro de usuarios y límites a su operación, aún quedan importantes asuntos por resolver como lo es una estrategia ligada a la regulación de la marihuana que

ataque efectivamente la operación de grupos delictivos que obtienen importantes recursos a través de la venta de la misma.

- Dado que la gama de actividades del crimen organizado no se reduce a la venta de marihuana queda también un espacio peligroso de corrupción y la intensificación de la violencia al atacar directamente una de las actividades más lucrativas del crimen organizado. Las consecuencias no deseadas de una política para sustraer la marihuana del mercado negro, pudieran dirigirse hacia los campesinos que opten por vender al Estado y no al crimen organizado o pudieran materializarse en legalizar cosechas operadas por grupos criminales si no se cuenta con mecanismos efectivos de vigilancia y control.
- Empero el enfoque dirigido a la salud es el paso fundamental en un nuevo modelo de atención al tema de las drogas, la discusión debe analizar una política integral que contemple también los temas de seguridad pública, (tráfico drogas, violencia en las entidades federativas, descriminalización de usuarios, lavado de dinero). Lo anterior permitirá tomar acciones sobre temas específicos dirigidos un mismo fin.
- Si bien el cambio de paradigma prohibicionista, por un modelo regulador y tolerante con las conductas relacionadas con el consumo de narcóticos (en este caso focalizada en la marihuana) no es una solución milagrosa para los problemas asociados al tema de las drogas, como lo es la violencia y la acción de los grupos delictivos, lo es menos en los términos de la propuesta del ejecutivo federal

Trabajos citados

- Adicciones, C. N. (2016). *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes (ENCODE) 2014*. México.
- Alfonzo, L. (2013.). *Abordaje de la salud pública del consumo de sustancias psicoactivas en las Américas: Alcances de la Estrategia Regional y el Plan de Acción sobre el Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Salud Pública*. Lima, Peru.
- Amador, G. y. (s.f.). *Política de Drogas y Salud Pública en Costa Rica*. Costa Rica: Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas.
- Barra, A. (2013). *La política de drogas en México: Prevención, reducción de daños y reasignación presupuestal*. México.: Friedrich Ebert Stiftung.
- Blanken, A. J. (1998.). Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos. En G. y. González, *México y Estados Unidos en la cadena internacional de narcotráfico*. México.: Fondo de Cultura Económica.
- Craig, R. (2 de Mayo de 1978). Mexico's Anti-Drug Campaign. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 2.
- del Villar, S. (1998). Perspectivas del control del mercado de narcóticos: México y Estado Unidos. En G. y. González, *México y Estados Unidos en la cadena internacional de narcotráfico*. . México: Fondo de Cultura Económica. .
- ENA. (2011). *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*. México.
- ESPOLEA. (s.f.). *15 MITOS EN EL DEBATE DE LAS DROGAS*. México: Guías para el debate.
- Freeman, S. (2002.). El Liberalismo, la Inaliedad y los derechos al uso de drogas. En P. d. Compiladores., *Moralidad, Legalidad y Drogas*. México.: Fondo de Cultura Económica.
- Gaviria, C. (2012). Prólogo. *Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la Regulación*. . Transform Drug Policy Foundation.
- Juárez., C. d. (2008). *¿Comandante supremo? La ausencia de contro civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del Sexenio de Felipe Calderón*. México.
- Labate, B. C. (2015). *Midiendo el uso de drogas ilegales en México: Reflexiones sobre las Encuestas Nacionales de Adicciones y una encuesta independiente*. Aguascalientes. México: Cuadernos de Trabajo del Seminario de Programa de Política de Drogas del CIDE Región Centro.

- Madrazo, A., & Guerrero, Á. (2012). Más caro el caldo que las albondigas. *NEXOS*.
- ONU. (s.f.). *The United Nations and Drugs Abuse Control*.
- prensa, C. d. (18 de Junio de 2013). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <http://www.who.int/es/>
- Redacción. (21 de Abril de 2016). La ONU cerró su cumbre dividida sobre el fin de la guerra a las drogas. *El Espectador*.
- Redacción., S. E. (21 de Octubre de 2013). En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam. Ciudad de México, México.
- Ruiz Cabañas, M. (s.f.). La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: El papel fluctuante de México. En G. y. González.
- Ruiz-Cabañas I., M. (1993). La camáña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias. . En P. (. H. Smith, *El combate de las drogas en América*. . México: Fondo de Cultura Económica.
- Tirado, E. (2006). Reflexiones sobre la militarización de la seguridad pública. *Serie de Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia No. 13*.
- Watch, H. R. (2015). *Informe Mundial 2014: México*.
- Zamudio Angles, C. A. (2012). *Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales*. México: CUPHID.
- (Alfonzo, 2013.) (Freeman, 2002.)

Documentos Legislativos

- Gaceta del Senado 7 de abril de 2016. Iniciativa de diversos Senadores y Senadoras, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para el Control de Cannabis; se derogan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal; y se agrega el inciso k) en el artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61801>
- Gaceta del Senado de la República. 21 de abril de 2016. Oficio con el que remite iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=62326>
- Gaceta del Senado de la República. 31 de marzo de 2016. Iniciativa De los Senadores Angélica de la Peña Gómez, Miguel Barbosa Huerta, Luis Sánchez Jiménez, Alejandro Encinas Rodríguez, Armando Ríos Piter, Fidel Demediéis Hidalgo, Zoé Robledo Aburto, Raúl Morón Orozco, Luz María Beristáin Navarrete, Humberto Fernández Fuentes, Verónica González Rodríguez, Benjamín Hernández Ruíz, Fernando Mayans Canabal y Alejandra Roldán Benítez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto

de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61656#myModal3>

ANEXO. Cuadro comparativo de iniciativas de reforma y adición a la Ley General de Salud; al Código Nacional de Procedimientos Penales; y a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción Y Servicios.

LEY GENERAL DE SALUD				
LEY Vigente	Iniciativa Sen. Agélica de la Peña	Iniciativa Sen. Roberto Gil Zuarth	Iniciativa Ejecutivo Federal	Comentarios
<p>Artículo 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:</p> <p>I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;</p> <p>II. ...</p>		<p>Artículo 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:</p> <p>I. El bienestar físico, mental, emocional y social de las mujeres y los hombres para contribuir a la búsqueda de la felicidad, al desarrollo libre de su personalidad y al ejercicio pleno de sus capacidades;</p> <p>II. ...</p>		<p>Se incluyen el desarrollo emocional y la búsqueda de la felicidad como finalidades del derecho a la salud, así como el desarrollo libre de su personalidad lo cual es solo relevante desde el punto de vista de que es el principal argumento de resolución de la SCJN en el tema que ocupa a las iniciativas.</p>
<p>Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:</p> <p>I a XX ...</p> <p>XXI. La prevención del consumo de</p>	<p>Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:</p> <p>I a XX ...</p> <p>XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y</p>	<p>Artículo 3o. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:</p> <p>XXI. El programa contra la farmacodependencia, así como el Programa de</p>		<p>La Iniciativa del PAN conserva el termino farmacodependencia sin embargo tambien incluye la consideración del uso problemático de sustancias psicoactivas lo que se puede tomar como una coincidencia</p>

<p>estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;</p> <p>XXI a XXVIII...</p>	<p>psicotrópicos y el programa contra <u>su consumo problemático</u>;</p> <p>XXI a XXVIII...</p>	<p>prevención, tratamiento y control del uso problemático de sustancias psicoactivas.</p>		<p>con la iniciativa de los Senadores del PRD.</p>
<p>Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:</p> <p>A. a B. ...</p>		<p>Artículo 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:</p> <p>A. a B. ...</p>		
<p>C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley.</p>		<p>C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, la reducción del daño, el tratamiento y la atención integral al uso problemático y la farmacodependencia, persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley, y el control sanitario de sustancias psicotrópicas y</p>		<p>Se establece la competencia de la federación para el tratamiento de y la atención del uso problemático y la farmacodependencia.</p> <p>Y se incluye en esta misma fracción la definición de "reducción del daño.</p>

		<p>estupefacientes conforme al artículo 194 de esta ley.</p> <p>Se entenderá por reducción del daño el conjunto de políticas, programas y prácticas no coercitivas e incrementales, orientadas a evitar o reducir situaciones de riesgo, mejorar o limitar condiciones de uso y la gestión responsable del consumo, a fin de disminuir los daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, tanto legales como ilegales.</p>		
<p>Artículo 17 bis.- La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las</p>		<p>Artículo 17 bis.- La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las</p>		<p>Mandato de facultad de la secretaría de salud para la regulación y control de las materias del artículo 3º de la Ley.</p> <p>En este mismo artículo se trasladan las disposiciones del control sanitario del uso terapéutico y personal de la cannabis a una</p>

<p>materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.</p> <p>...</p>		<p>materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.</p> <p>En materia del uso de cannabis para fines terapéuticos y personales, el control sanitario se regirá por la Ley General para el Control de Cannabis y el Instituto Mexicano de la Cannabis.</p> <p>...</p>		<p>nueva Ley General para el Control de Cannabis y el Instituto Mexicano de la Cannabis.</p>
--	--	---	--	---

<p>Artículo 112. La educación para la salud tiene por objeto:</p> <p>I y II ...</p> <p>III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, activación física para la salud, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, donación de órganos, tejidos y células con fines terapéuticos, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con</p>	<p>Artículo 112. La educación para la salud tiene por objeto:</p> <p>I y II ...</p> <p>III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, activación física para la salud, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención <u>del consumo problemático de sustancias psicoactivas</u>, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, donación de órganos, tejidos y células con fines terapéuticos, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades.</p>			
---	---	--	--	--

<p>discapacidad y detección oportuna de enfermedades.</p>				
<p>Artículo 184 Bis.- Se crea el Consejo Nacional Contra las Adicciones, que tendrá por objeto promover y apoyar las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención y combate de los problemas de salud pública causados por las Adicciones que regula la presente Ley, así como proponer y evaluar los programas a que se refieren los artículos 185 y 191 de esta Ley, así como el Programa contra el Tabaquismo previsto en la Ley General para Control del Tabaco. Dicho Consejo estará integrado por el Secretario de Salud, quien lo presidirá, por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones tengan</p>		<p>Artículo 184 Bis.- Se crea el Consejo Nacional Contra las Adicciones, que tendrá por objeto promover y apoyar las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención y combate de los problemas de salud pública causados por las Adicciones que regula la presente Ley, así como proponer y evaluar los programas a que se refieren los artículos 185 y 191 de esta Ley. y el Programa de prevención, tratamiento y control del uso problemático de sustancias psicoactivas Así como el Programa contra el Tabaquismo previsto en la Ley General para Control del Tabaco. Dicho Consejo estará integrado por el Secretario de Salud, quien lo presidirá, por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración</p>		<p>Se instruye al Consejo Nacional Contra a las Adicciones para proponer y el Programa de prevención, tratamiento y control del uso problemático de sustancias psicoactivas</p>

<p>relación con el objeto del Consejo y por representantes de organizaciones sociales y privadas relacionadas con la salud. El Secretario de Salud podrá invitar, cuando lo estime conveniente, a los titulares de los gobiernos de las entidades federativas a asistir a las sesiones del Consejo.</p>		<p>Pública Federal cuyas atribuciones tengan relación con el objeto del Consejo y por representantes de organizaciones sociales y privadas relacionadas con la salud. El Secretario de Salud podrá invitar, cuando lo estime conveniente, a los titulares de los gobiernos de las entidades federativas a asistir a las sesiones del Consejo.</p>		
<p>CAPITULO IV</p> <p>Programa Contra la Farmacodependencia</p>	<p>CAPITULO IV</p> <p>De los Programas contra el <u>Consumo de Sustancias Psicoactivas.</u></p>			
<p>Artículo 191.- La Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del programa contra la farmacodependencia, a través de las siguientes acciones:</p>	<p>Artículo 191.- La Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución <u>del Programa Contra el Consumo de Sustancias Psicoactivas,</u> a través de las siguientes acciones:</p>			

I. La prevención y el tratamiento de la farmacodependencia y, en su caso, la rehabilitación de los farmacodependientes;	I. La prevención <u>del consumo de sustancias psicoactivas</u> y, en su caso, la rehabilitación de los <u>consumidores</u> ;			
II. ...	II. ...			
III. La educación e instrucción a la familia y a la comunidad sobre la forma de reconocer los síntomas de la farmacodependencia y adoptar las medidas oportunas para su prevención y tratamiento.	III. La educación e instrucción a <u>las familias</u> y a la comunidad sobre la forma de <u>reconocer las situaciones de un consumo problemático</u> y adoptar las medidas oportunas para su prevención y tratamiento.			
...	...			
NO HAY CORRELATIVO	<u>Artículo 191 bis. De manera enunciativa, más no limitativa, son derechos de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas:</u>			Se incluye un catálogo de derechos de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas
NO HAY CORRELATIVO	<u>I. Derecho a la salud;</u> <u>II. De no discriminación;</u> <u>II. Presunción de inocencia;</u> <u>III. Respeto a la dignidad humana;</u>			

		<p><u>IV: Protección del Libre Desarrollo de la Personalidad;</u></p> <p><u>V. Protección a la identidad y datos personales;</u></p>			
NO CORRELATIVO	HAY	<p><u>Artículo 191 ter. Los usuarios de los servicios y centros públicos y privados relacionados con la atención del consumo problemático de sustancias psicoactivas tienen los derechos siguientes:</u></p>			<p>Catálogo de derechos de las personas que acuden a tratamiento del uso problemático de sustancias psicoactivas.</p>
		<p><u>I. A la información y acceso a sobre los servicios a los que la persona se pueda adherir considerando en cada momento, los requisitos y exigencias que plantea su tratamiento;</u></p> <p><u>II.- A la confidencialidad;</u></p> <p><u>III.- A recibir un tratamiento integral adecuado desde un centro autorizado;</u></p> <p><u>IV.- A la voluntariedad para iniciar y acabar un tratamiento, salvo los casos en que éste sea obligatorio por orden de autoridad competente;</u></p>			

	<p><u>V.- A la información completa y comprensible sobre el proceso de tratamiento que sigue, así como a recibir informe por escrito sobre su situación y el tratamiento que ha seguido o está siguiendo;</u></p> <p><u>VI.- A la igualdad de acceso a los dispositivos asistenciales;</u></p> <p><u>VII.- Al respeto de su personalidad, dignidad e intimidad, sin que se les pueda discriminar por ninguna causa; y</u></p> <p><u>VIII.- Los demás que establezca la presente ley.</u></p>			
<p>Artículo 192.- La Secretaría de Salud elaborará un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas.</p>	<p>Artículo 192.- La Secretaría de Salud elaborará un programa nacional <u>especializado</u> para <u>el tratamiento de personas en situación de consumo problemático</u> de sustancias psicoactivas, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas.</p>			<p>Creación de un programa especializado para el tratamiento de personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas.</p> <p>Este tipo de disposiciones son positivas para el cambio de paradigma del tratamiento del</p>

				problema general del consumo de drogas.
Este programa establecerá los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y será de observancia obligatoria para los prestadores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional y en los establecimientos de los sectores público, privado y social que realicen actividades preventivas, de tratamiento y de control de las adicciones y la farmacodependencia.	Este programa establecerá los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y será de observancia obligatoria para los prestadores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional y en los establecimientos de los sectores público, privado y social que realicen actividades preventivas, de tratamiento y de control <u>del consumo problemático de sustancias psicoactivas.</u>			
Las campañas de información y sensibilización que reciba la población deberán estar basadas en estudios científicos y alertar de manera adecuada sobre los efectos y daños físicos y psicológicos del	Las campañas de información y sensibilización que reciba la población deberán estar basadas en estudios científicos y alertar de manera adecuada sobre los efectos y daños físicos y psicológicos <u>del consumo problemático de sustancias psicoactivas.</u>			Enfoque de prevención.

consumo de estupefacientes y psicotrópicos.				
De conformidad con los términos establecidos por el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, los gobiernos de las entidades federativas serán responsables de:	De conformidad con los términos establecidos por el programa nacional para la prevención y tratamiento <u>de personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas</u> , los gobiernos de las entidades federativas serán responsables de:			
I. Promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos; y	I. Promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo <u>problemático de sustancias psicoactivas</u> ; y			
II. Proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que se requieran a las personas que consuman estupefacientes y psicotrópicos.	II. Proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que se requieran a las personas que consuman <u>sustancias psicoactivas</u> .			

Artículo 192 bis.- Para los efectos del programa nacional se entiende por:	Artículo 192 bis.- Para los efectos del programa nacional se entiende por:			
I. Farmacodependiente: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;	I. Persona con consumo problemático: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;			
II. ...	II. ...			
III. Farmacodependiente en recuperación: Toda persona que está en tratamiento para dejar de utilizar narcóticos y está en un proceso de superación de la farmacodependencia;	III. Consumidor en recuperación: Toda persona que está en tratamiento para dejar de utilizar narcóticos y está en un proceso de superación del consumo problemático ;			
IV a VII...	IV a VII...			
VIII. Investigación en materia de farmacodependencia: Tiene por objeto determinar las características y tendencias del problema, así como su magnitud e impacto en lo individual, familiar y colectivo; construyendo las bases científicas para la construcción de políticas	VIII. Investigación en materia de consumo problemático : Tiene por objeto determinar las características y tendencias del problema, así como su magnitud e impacto en lo individual, familiar y colectivo; construyendo las bases científicas para la construcción de políticas públicas y los tratamientos adecuados para los diversos tipos y niveles de adicción; respetando los			

públicas y los tratamientos adecuados para los diversos tipos y niveles de adicción; respetando los derechos humanos y su integridad, y	derechos humanos y su integridad,			
IX. Suspensión de la farmacodependencia: Proceso mediante el cual el farmacodependiente participa en la superación de su farmacodependencia con el apoyo del entorno comunitario en la identificación y solución de problemas comunes que provocaron la farmacodependencia.	IX. Suspensión: Proceso mediante el cual la persona en situación de consumo problemático participa en la superación de su dependencia con el apoyo del entorno comunitario en la identificación y solución de problemas comunes que provocaron el consumo; y			
NO HAY CORRELATIVO	<u>XI. Reducción de daños. Las políticas públicas y programas progresivos, orientados a evitar o disminuir situaciones de riesgo, a mejorar o limitar las condiciones de uso responsable a fin de reducir los daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas.</u>			Incluir una definición de reducción de daños permite incluir un enfoque distinto al tratamiento del consumo de las drogas en general. La reducción de daños es uno de los conceptos principales en el cambio

				de paradigma de la política de drogas.
NO HAY CORRELATIVO	<p><u>Artículo 192 Ter.-La Secretaría de Salud en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas elaborará un Programa Nacional para la Prevención y Tratamiento Contra las Adicciones Especializado para Adolescentes, para su debida atención integral sobre la base del respeto de sus derechos humanos.</u></p> <p><u>Dicho Programa establecerá una cobertura universal de prevención sobre el consumo de sustancias psicoactivas y acceso universal de prevención a servicios de tratamiento con el objeto de reintegrarles de manera saludable su entorno familiar o social.</u></p> <p><u>La Secretaría de Salud en coordinación con dependencias y entidades del</u></p>			Mandato de creación de un Programa Nacional para la Prevención y Tratamiento Contra las Adicciones Especializado para Adolescentes para priorizando el enfoque de prevención.

	<p><u>sector salud deberán desarrollar campañas de educación para prevención de adicciones, con base en esquemas novedosos y creativos de comunicación que permitan la producción y difusión de mensajes de alto impacto social, con el fin de reforzar los conocimientos de daños y riesgos que conlleva el consumo problemático.</u></p> <p><u>La Secretaría de Educación Pública deberá coordinarse con las instituciones de salud para que en las escuelas del Sistema Educativo Nacional se proporcionen por lo menos dos cursos al año para alumnos y padres de familias sobre la prevención del abuso de sustancias psicoactivas, en los que deberá participar expertos en el tema certificados por el Consejo Nacional Contra las Adicciones.</u></p> <p><u>La Secretaria de Educación Pública deberá incluir en los Libros de Texto la información científica más</u></p>			
--	--	--	--	--

	<u>amplia referente a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, la reducción de riesgos y los efectos que propician su consumo.</u>			
Artículo 192 Quáter.- Para el tratamiento de los farmacodependientes, las dependencias y entidades de la administración pública en materia de salubridad general, tanto federales como locales, deberán crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación, con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación, fundamentados en el respeto a la integridad y a la libre decisión del farmacodependiente.	Artículo 192 Quáter.- Para el tratamiento de las personas con consumo problemático, las dependencias y entidades de la administración de <u>justicia de manera conjunta con las autoridades en materia de salubridad general, tanto federales como locales, deberán crear Mecanismos Alternos de Justicia Terapéutica, fundamentados en el respeto a la integridad y a la libre decisión de la persona con consumo problemático en los términos que señale la legislación respectiva.</u>			Inclusión de mecanismos alternativos de justicia Terapéutica.
Artículo 192 Sextus.- El proceso de superación de la farmacodependencia debe:	Artículo 192 Sextus.- El proceso de superación <u>del consumo problemático por conducto de los Mecanismos Alternos de Justicia Terapéutica,</u> debe:			
I a II ...	I a II ...			

<p>III. Reconocer a las comunidades terapéuticas, para la rehabilitación de farmacodependientes, en la que sin necesidad de internamiento, se pueda hacer posible la reinserción social, a través del apoyo mutuo, y</p>	<p>III. Reconocer a las comunidades terapéuticas, para la rehabilitación <u>del consumo problemático de las personas que consumen sustancias psicoactivas</u>, en la que sin necesidad de internamiento, se pueda hacer posible la reinserción social, a través del apoyo mutuo, y</p>			
<p>IV. ...</p>	<p>IV. ...</p>			
<p>Artículo 193 Bis.- Cuando el centro o institución reciba reporte del no ejercicio de la acción penal, en términos del artículo 478 de esta Ley, las autoridades de salud deberán citar al farmacodependiente o consumidor, a efecto de proporcionarle orientación y conminarlo a tomar parte en los programas contra la farmacodependencia o en aquellos preventivos de la misma.</p> <p>Al tercer reporte del Ministerio Público el tratamiento del</p>	<p>Artículo 193 Bis.- Se deroga</p>	<p>Artículo 193 Bis.- A toda persona privada de su libertad y que a su vez incurra consumo problemático de sustancias psicoactivas se le deberá ofrecer la oportunidad y las facilidades para que participe en acciones de reducción de daño y que acuda a tratamiento, residencial o ambulatorio según sea el caso, con respeto pleno de sus derechos humanos, evitando toda forma de estigmatización o discriminación, antes de su preliberación.</p>		<p>En el caso de la Iniciativa del PAN se propone cambiar por completo el artículo para estipular la obligación de ofrecer la oportunidad a las personas que incurran en un consumo problemático de participar en acciones de reducción del daño y tratamiento antes de su preliberación.</p> <p>Lo cual puede considerarse como una coincidencia con la iniciativa del PRD al considera mecanismos alternativos de justicia.</p>

farmacodependiente será obligatorio.				
Artículo 194.-		Artículo 194.-		
El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan.		El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan.		
No HAY CORRELATIVO		Tratándose específicamente de la cannabis, el cultivo, la cosecha, la transportación, el almacenaje, la producción, el empaquetado, el etiquetado, la distribución y la venta deberán ser autorizadas previamente por el Instituto Mexicano		Atribución del Instituto Mexicano de la Cannabis (IMCANN) de autorización de actividades relacionadas con cannabis, ejerciendo control directo. Como organismos del Estado.

		<p>de la Cannabis (IMCANN), y quedarán bajo su control directo, sin perjuicio de los controles que la legislación vigente otorga a los organismos correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias. La federación será responsable del control sanitario del cultivo y la producción de las sustancias y en cuanto al transporte, el almacenaje, la distribución y la venta y podrá ejercerlo en coordinación con los estados, según se establezca en los convenios correspondientes.</p>		
<p>Artículo 199.- Corresponde a los Gobiernos de las Entidades Federativas ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos y bebidas no alcohólicas y</p>		<p>Artículo 199.- Corresponde a los Gobiernos de las Entidades Federativas ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos, bebidas no alcohólicas y alcohólicas, en estado natural,</p>		<p>Mandata a los estados el control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren productos de cannabis de acuerdo a la a la normatividad que emita el Instituto Mexicano de la Cannabis (IMCANN)</p>

<p>alcohólicas, en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados, para su consumo dentro o fuera del mismo establecimiento, basándose en las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan.</p>		<p>mezclados, preparados, adicionados o acondicionados, para su consumo dentro o fuera del mismo establecimiento, basándose en las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan. También lo ejercerán para la cannabis conforme a la normatividad que emita el Instituto Mexicano de la Cannabis (IMCANN)</p>		
<p>Artículo 234.- Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:</p>		<p>Artículo 234.- Para los efectos de esta ley, se consideran estupefacientes:</p>		
<p>CANNABIS sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas.</p>		<p>CANNABIS sativa, índica y americana entendiéndose por ésta las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina; así como la resina extraída de la misma cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o</p>		<p>En la iniciativa del pan se detalla la definición de cannabis para incluir productos que contengan THC</p>

...		superior al 2% (dos por ciento) de su volumen; ...		
Artículo 235.- La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a: I a VI ...	Artículo 235.- La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a: I a VI ...	Artículo 235.- La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a: ...		
Los actos a que se refiere este Artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud.	Se deroga	Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud a excepción de la CANNABIS sativa, índica y americana que también podrá realizarse con fines terapéuticos y personales conforme a lo establecido		La diferencia entre la iniciativa del PAN y la promovida por la Sen. Angélica de la Peña estriba en que en la primera se decide hacer expreso en la redacción la excepción para el uso terapéutico y personal de la cannabis y la segunda propone derogarla. Lo prudente

		en las leyes y la normatividad de esa materia.		sería mejorar la redacción de la iniciativa del PAN para dejar sentado en la Ley su excepción ya que seguirá considerándose un estupefaciente.
Artículo 236.- Para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional, la Secretaría de Salud fijará los requisitos que deberán satisfacerse y expedirá permisos especiales de adquisición o de traspaso.	Artículo 236.- Para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional, la Secretaría de Salud fijará los requisitos que deberán satisfacerse y expedirá permisos especiales de adquisición o de traspaso.			
NO HAY CORRELATIVO	Tratándose de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina, su aceite, semillas y productos derivados para uso terapéutico, la Secretaria de Salud en coordinación con la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación deberán:			Control directo del Estado de las actividades relacionadas con cannabis.

	<p>I. Designar las zonas y parcelas de terreno donde se permita su cultivo.</p> <p>II. Expedir las licencias para su cultivo, así como la fabricación y distribución de productos médicos a los consumidores:</p> <p>III. Adquirir la totalidad de las cosechas por conducto de un solo intermediario;</p> <p>IV. Almacenar existencias que no se encuentren en poder de fabricantes de productos medicinales derivado de la cannabis; y</p> <p>V. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos en la materia.</p>			
<p>NO HAY CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 236 Bis. La Secretaría de Salud será la autoridad encargada de autorizar el registro y funcionamiento de los clubes de consumo recreativo, los cuales estarán integrados con un mínimo de veinte y un máximo de cincuenta socios, en los</p>			<p>Disposición que autoriza la creación de clubes de consumo recreativo bajo la supervisión y previa autorización de la Secretaría de Salud.</p>

	<p>términos que señale la legislación correspondiente.</p> <p>Las personas menores de 21 años de edad no podrán acceder a los clubes de consumo recreativo para el consumo de cannabis.</p> <p>Queda prohibida toda de publicidad en materia de los clubes consumo recreativo por cualquier medio.</p> <p>Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto de cannabis en los espacios 100% libres de humo, así como en las escuelas públicas y privadas d educación básica y media superior y cualquier espacio donde concurren personas menores de 18 años de edad.</p>			<p>Los clubes están restringidos a personas menores de 21 años.</p>
<p>Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales:</p>	<p>Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado,</p>	<p>Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en e l artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado,</p>	<p>Artículo 237.- Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales:</p>	<p>Coincidencia en las iniciativas de PAN y la de diversos senadores del PRD así como en la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal. Se elimina cannabis sativa,</p>

<p>opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.</p> <p>...</p> <p>NO HAY CORRELATIVO</p>	<p>para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, (se eliminacannabis sativa, índica y americana o marihuana), papaversomniferum o adormidera, papaverbactreatum y erythroxilonnovogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.</p> <p>...</p> <p>La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, suministro, empleo, uso, consumo de cannabis se permitirá en los términos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que al efecto se expidan.</p>	<p>para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum, papaver bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.</p> <p>...</p>	<p>opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.</p> <p>...</p>	<p>índica y americana o marihuana.</p>
<p>Artículo 245.- En relación con las medidas de control y vigilancia que</p>	<p>Artículo 245.- En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar</p>	<p>Artículo 245. ...</p>	<p>Artículo 245.- ...</p>	

<p>deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:</p> <p>I. 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, y son:</p>	<p>las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:</p> <p>I. 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, y son:</p>	<p>I.- Las que tienen va lor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son</p>	<p>I. 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, y son:</p>	
<p>SE ELIMINA DE ESTE GRUPO DE CLASIFICACIÓN. EL THC SUSTANCIA ACTIVA DE LA CANNABIS</p>	<p>THC Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas</p>	<p>THC Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.</p>	<p>THC Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.</p>	<p>Coincidencia de iniciativas. Eliminar el TCH del primer grupo de clasificación referente a las sustancias con escaso o nulo valor terapéutico y que representan un problema grave de salud pública.</p>
<p>Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus</p>	<p>Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores</p>			

precursores químicos y en general los de naturaleza análoga.	químicos y en general los de naturaleza análoga.			
II a III ...	II a III ...		II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen grave para la salud pública, y que son:	La iniciativa enviada por Ejecutivo Federal propone el THC en el Segundo grupo de clasificación referente a las sustancias que tiene algún valor terepútico pero constituyen un problema grave para la salud pública a diferencia de las demás propuestas que la trasladan al grupo IV que contiene las sustancias con amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública. El cambio permitiría el uso médico de la sustancia pero sin la disponibilidad necesaria, ya que debe apegarse a los requerimientos estrictos de prescripción médica.

			TETRAHIDROCANNABINO, LOS SIGUIENTES ISÓMEROS: 116A (10A), 116A (7),117,118,119,1110,119 (11) Y SUS VARIANTES ESTEREOQUIMICAS. Y sus sales, precursores y derivados químicos.	
			III. a V....	
IV.- Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:	IV.- Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:	IV.- Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:		
...	...			
Se incluye en este grupo el THC	TETRAHIDROCANNABINOL, los siguientes isómeros: Δ6a (10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.	TETRAHIDROCANNABINOL, los siguientes isómeros: A6a (10A), A6a (7), A7, A8, A9, A10, A9 (11) y sus variantes estereoquímicas		Coincidencia de iniciativas. Lo que implica este cambio es que en cuanto a su uso médico, la sustancia podrá ser prescrita de forma ordinaria en receta que podrá surtirse hasta tres veces manteniendo una vigencia de 6 meses. Las propuestas diferentes a las del ejecutivo federal

				consideran mecanismos de control para el acceso a los medicamentos. Además con el cambio se pretende promover el desarrollo de investigación en la materia.
...	<p>Artículo 247.- La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:</p> <p>I a VI...</p>	<p>Artículo 247.- La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:</p> <p>...</p>		
Los actos a que se refiere este Artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos, y	Se deroga	Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y		

requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud.		requerirán autorización de la Secretaría de Salud a excepción del tetrahidrocannabinol (THC) que también podrá realizarse con fines terapéuticos y personales conforme a lo establecido en las leyes y la normatividad de esa materia.		
Artículo 473.- Para los efectos de este capítulo se entenderá por: I. ...	Artículo 473. Para los efectos de este capítulo se entenderá por: I ...			
II. Farmacodependencia: Es el conjunto de fenómenos de comportamiento, cognoscitivos y fisiológicos, que se desarrollan luego del consumo repetido de estupefacientes o psicotrópicos de los previstos en los artículos 237 y 245, fracciones I a III, de esta Ley;	II. Consumo problemático: El uso de sustancias psicoactivas que provocan problemas a las personas en su salud biológica, psicológica, emocional o social en la funcionalidad con su familia, escuela, trabajo, la comunidad, donde vive, en su economía o con la Ley, que incluye cualquier uso por persona menor de 18 años de edad, la intoxicación aguda, el uso nocivo, el abuso, así como dependencia o adicción.			

III. Farmacodependiente: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;	III. Persona con consumo problemático: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;			
IV a VII ...	IV a VII ...			
VIII. Tabla: la relación de narcóticos y la orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato prevista en el artículo 479 de esta Ley.	VIII. Tabla: la de Cantidades Máximas de Posesión prevista en el artículo 479 de esta Ley.			
Artículo 474.- Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las			Artículo 474.- ...	

previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.				
NO CORRELATIVO			En el caso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, corresponderá conocer a las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, cuando la cantidad de que se trate sea menor a cinco kilogramos.	Permanece la criminalización de los consumidores por criterio de cantidades máximas de posesión
I. En los casos de delincuencia organizada.			I...	
II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo de este artículo.			II. la cantidad del narcótico sea igual o mayor a las referidas en los párrafos primero y segundo de este artículo;	
			III. a IV....	
En los casos a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, el Ministerio Público del fuero común podrá practicar las diligencias de averiguación previa que			En los casos a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, el Ministerio Público del fuero común podrá practicar las diligencias de averiguación previa que correspondan y	

correspondan y remitirá al Ministerio Público de la Federación, dentro de los tres días de haberlas concluido, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione.			remitirá al Ministerio Público de la Federación, dentro de los tres días de haberlas concluido, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione.	
			...	
			En el caso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, la remisión a que se refiere el párrafo anterior, podrá realizarse cuando la cantidad de que se trate sea menor a cinco kilogramos.	
Artículo 475.- Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla.			Artículo 475.- ...	

			En el caso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, las penas a que se refiere el párrafo anterior se impondrán cuando la cantidad que se comercie o suministre, sin autorización, sea inferior a cinco kilogramos.	
			
Artículo 476.- Se impondrá de tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las cantidades previstas en dicha tabla, sin la autorización correspondiente a que se refiere esta Ley, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de comerciarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.			Artículo 476.- ... En el caso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, las penas a que se refiere el párrafo anterior se impondrán cuando la cantidad que se posea con la finalidad de comerciarla o suministrarla, aún gratuitamente, sea inferior a cinco kilogramos.	
Artículo 477.- Se aplicará pena de diez meses a tres		Artículo 477.- (derogado)	Artículo 477.- ...	

<p>años de prisión y hasta ochenta días multa al que posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla, sin la autorización a que se refiere esta Ley, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.</p> <p>No se procederá penalmente por este delito en contra de quien posea medicamentos que contengan alguno de los narcóticos previstos en la tabla, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el</p>			<p>En el caso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, las penas a que se refiere el párrafo anterior se impondrán cuando la cantidad que se posea sea superior a los veintiocho gramos pero inferior a cinco kilogramos.</p>	
--	--	--	--	--

<p>tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.</p>				
<p>Artículo 478.- El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia.</p>	<p>Artículo 478.- El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien (se elimina: sea farmacodependiente o consumidor y) posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia.</p>	<p>Artículo 478.- (derogado)</p>	<p>Artículo 478.- No se considerará como delito la posesión para estricto consumo personal de alguno de los narcóticos señalados en la tabla en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma.</p>	

El Ministerio Público hará reporte del no ejercicio de la acción penal a la autoridad sanitaria de la entidad federativa donde se adopte la resolución con el propósito de que ésta promueva la correspondiente orientación médica o de prevención. La información recibida por la autoridad sanitaria no deberá hacerse pública pero podrá usarse, sin señalar identidades, para fines estadísticos.		...		SE DEROGA			
Artículo 479.- Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:		Artículo 479.- Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su posesión , cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:	Artículo 479.- Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su consumo personal, y en consecuencia, no será delito, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:	Artículo 479.- Para los efectos de este Capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:	Se modifican las cantidades máximas de consumo personal e inmediato con respecto a cannabis, sativa indica o mariguana y cocaína.		
Cannabis Sativa,	5 gr	Cannabis Sativa, Indica o Mariguana	La que cabe en la cuenca de ambas	Las modificaciones propuestas por el PAN se ilustran en el ANEXO 1 dado	Cannabis Sativa,	28 gr.	Un aspecto relevante de la propuesta del PAN es que se propone eliminar

Indica o Mariguana			manos del poseedor.	<u>que modifican la totalidad de la tabla y resulta impráctico incluirlas en el cuerpo del comparativo.</u>	Indica o Mariguana		un criterio de cantidad máxima de posesión de cannabis, es decir no existe un límite.
Cocaína	500 mg.	Cocaína	<u>Lo que contenga un sobre con los dobleces de un papel hasta la medida de una pulgada del falange con la uña del dedo pulgar.</u>				
TRANSITORIO							
			PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.				
			SEGUNDO. Para los efectos del artículo 193 ter, la Secretaría de Salud contará con un plazo de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para emitir las disposiciones que resulten aplicables.				
			TERCERO. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación contará con un año a partir de la entrada en				

	vigor del presente Decreto para expedir los lineamientos para designar las zonas, terrenos y permisos para el cultivo previstas en el presente Decreto.			
	CUARTO. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Salud contará con un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir La normatividad para la instalación y el funcionamiento de los Clubes de Consumo Recreativo.			
	QUINTO. Los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios, desarrollarán de manera coordinada, las políticas públicas previstas en el presente Decreto a partir de los recursos presupuestarios disponibles, para lograr de manera progresiva, el cumplimiento del mismo.			

CÓDIGO PENAL FEDERAL				
LEY VIGENTE	INICIATIVA DE LA SEN. AGÉLICA DE LA PEÑA	INICIATIVA DEL PAN	INICATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL	COMENTARIOS
Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:	Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:			
1 a 2 ...	1 a 2 ...			
3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la	3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables o la voluntad de someterse a la			Mecanismos de Justicia Alternativa

necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.	jurisdicción de un Mecanismos Alternos de Justicia Terapéutica quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir sustancias psicoactivas y derivado de ello cometan delitos.			
4 a 16...	4 a 16...			
17.- Medidas tutelares para menores.	17.- Medidas de protección para personas menores de 18 años.			
18 a 19	18 a 19			
Artículo 67.- En el caso de los inimputables, el juzgador dispondrá la medida de tratamiento aplicable en internamiento o en libertad, previo el procedimiento correspondiente.	Artículo 67.- En el caso de los inimputables, el juzgador dispondrá la medida de tratamiento aplicable en internamiento o en libertad, previo el procedimiento correspondiente.			
...	...			
En caso de que el sentenciado tenga el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, el juez ordenará también el tratamiento que proceda, por parte de la autoridad	En caso de que la persona imputada tenga un consumo problemático que lo lleve a cometer conductas tipificadas como delitos por el hábito o la necesidad de consumir sustancias			Mandata que el caso de consumo problemático sea valorado para someterse a la jurisdicción de mecanismos alternos de justicia terapéutico.

<p>sanitaria competente o de otro servicio médico bajo la supervisión de aquella, independientemente de la ejecución de la pena impuesta por el delito cometido.</p>	<p>psicoactivas, el juez ordenará también su valoración para someterse a la jurisdicción de un Mecanismos Alternos de Justicia Terapéutica en los términos de la legislación correspondiente.</p>			
<p>Artículo 193.- Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.</p>	<p>Artículo 193.- Se consideran sustancias psicoactivas los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.</p>			
<p>Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II, y III y 248 de la Ley General de Salud,</p>	<p>Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con las sustancias psicoactivas, entendiéndose por éstas los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245,</p>			

que constituyen un problema grave para la salud pública.	fracciones I, II, y III y 248 de la Ley General de Salud.			
...	...			
Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.	Las sustancias psicoactivas empleadas en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.			
...	...			
Artículo 197.- Al que, sin mediar prescripción de médico legalmente autorizado, administre a otra persona, sea por inyección, inhalación, ingestión o por cualquier otro medio, algún narcótico a que se refiere el artículo 193, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de sesenta a ciento ochenta días multa, cualquiera que fuera la cantidad	Artículo 197.- Al que, sin mediar prescripción de médico legalmente autorizado, administre a otra persona, sea por inyección, inhalación, ingestión o por cualquier otro medio, algún narcótico a que se refiere el artículo 193, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de sesenta a ciento ochenta días multa, cualquiera que fuera la cantidad			Se incorporan criterios de protección a personas menores de 18 años

administrada. Las penas se aumentarán hasta una mitad más si la víctima fuere menor de edad o incapaz comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente.	administrada. Las penas se aumentarán hasta una mitad más si la víctima fuere persona menor de 18 años de edad o incapaz de comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente.			
Al que indebidamente suministre gratis o prescriba a un tercero, mayor de edad, algún narcótico mencionado en el artículo 193, para su uso personal e inmediato, se le impondrá de dos a seis años de prisión y de cuarenta a ciento veinte días multa. Si quien lo adquiere es menor de edad o incapaz, las penas se aumentarán hasta una mitad.	Al que indebidamente suministre gratis o prescriba a un tercero, mayor de edad, algún narcótico mencionado en el artículo 193, para su uso personal e inmediato, se le impondrá de dos a seis años de prisión y de cuarenta a ciento veinte días multa. Si quien lo adquiere es persona menor de 18 años de edad , las penas se aumentarán hasta una mitad.			
Las mismas penas del párrafo anterior se impondrán al que induzca o auxilie a otro para que consuma cualesquiera de los narcóticos señalados en el artículo 193.	Las mismas penas del párrafo anterior se impondrán al que induzca o auxilie a otro para que consuma cualesquiera de sustancias psicoactivas señaladas en el artículo 193, con			Excepción del uso médico.

	excepción del médico legalmente autorizado para ello.			
Artículo 195.- Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194, ambos de este código.			Artículo 195.- ...	
La posesión de narcóticos podrá ser investigada, perseguida y, en su caso sancionada por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.			...	
Cuando el inculpado posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla			Cuando el inculpado posea alguno de los narcóticos señalados en la	Se mantiene la criminalización de los consumidores por

<p>prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad igual o superior a la que resulte de multiplicar por mil las ahí referidas, se presume que la posesión tiene como objeto cometer alguna de las conductas previstas en el artículo 194 de este código.</p>			<p>tabla prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad igual o superior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla, se presume que la posesión tiene como objeto cometer alguna de las conductas previstas en el artículo 194 de este Código. En el caso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, dicha presunción se actualizará cuando la cantidad que se posea sea igual o superior a cinco kilogramos.</p>	<p>cantidades máximas de posesión.</p>
<p>Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con</p>	<p>Artículo 198.- Se deroga</p>	<p>Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de</p>		<p>La propuesta del PAN elimina solo la palabra Marihuana para excluirla de la disposición.</p>

<p>financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.</p> <p>Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.</p> <p>Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa</p>		<p>terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de tres a seis meses.</p>		
--	--	--	--	--

<p>finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.</p> <p>Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.</p>				
<p>NO HAY CORRELATIVO</p>		<p>Las conductas descritas en los párrafos anteriores podrán ser investigadas, perseguidas y, en su caso sancionadas por las autoridades del fuero común en los términos de</p>		<p>Traslada los delitos de siembra de sustancias prohibidas al <u>fuero común.</u></p>

		la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.		
Artículo 201.- Comete el delito de corrupción, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos		"Artículo 201.- Comete e l delito de corrupción, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos:		
		a) ...		
b) Consumo de sustancias tóxicas o al consumo de alguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del artículo 193 de este Código o a la fármaco dependencia;		b) Consumo de sustancias tóxicas, consumo de cannabis o a l consumo de a lguno de los narcóticos a que se refiere el párrafo primero del artículo 193 de este Código o a la fármaco dependencia, así como quien emplee a menores de edad en actividades de comercio, distribución, transportación,		

		suministro y venta de la cannabis o sus productos;		
		c) a f) ...		
		...		
LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS				
Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:		Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:		
I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:		I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:		
		...		
NO HAY CORRELATIVO		K) CANNABIS sativa, índica y americana entendiéndose por ésta las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina; así como la resina extraída de la misma cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 2% (dos por ciento) de su volumen		Creación de un impuesto a los productos que contengan cannabis. La iniciativa del PAN es la única que propone un impuesto.

		conforme a la Ley General de Salud.		
		Paquete autorizado para uso personal 15%		
		Cualquier producto de cannabis para uso terapéutico, incluyendo, pero no limitado a cannabis para fumar, aceites, cremas o alimentos con cannabis 5%		
		Adicionalmente a estas tasas se pagará una cuota de \$1.00 por gramo de cannabis, incluyendo el peso de otras sustancias con que esté mezclada la sustancia.		