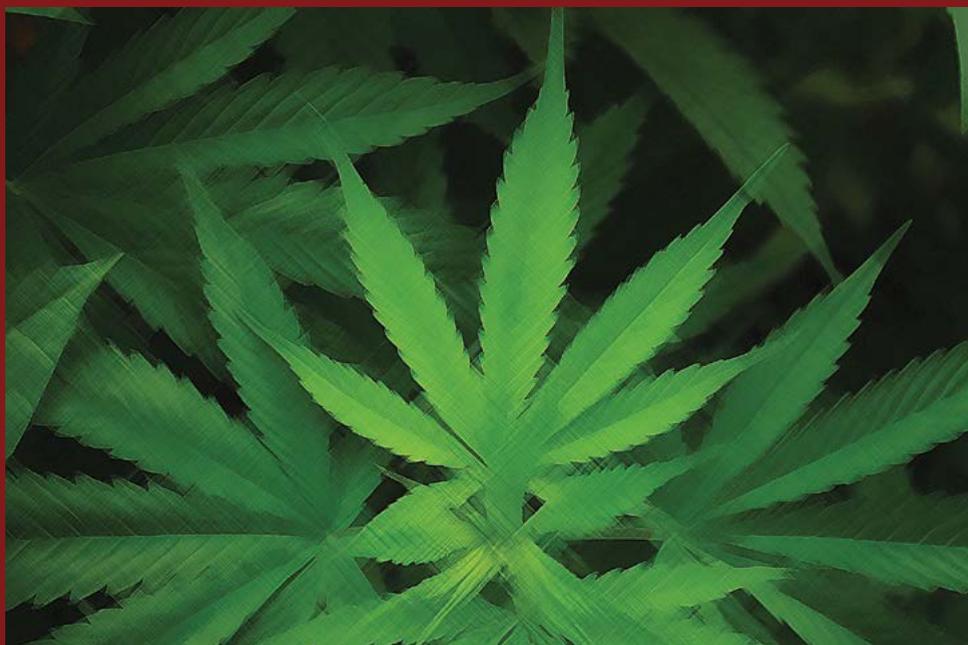


Breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del *cannabis* en México

Gabriel Alejandro Corona Ojeda



33



CIDE
Región • Centro



Política
de Drogas

Breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del *cannabis* en México

Gabriel Alejandro Corona Ojeda

Programa de Política de Drogas
Centro de Investigación
y Docencia Económicas

Documentos
de trabajos
Novedades
Fondo
editorial
Revistas
eBooks
LIBROS
Libros

www.LibreriaCide.com

Primera edición: 2019

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Este Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Programa de Política de Drogas:

Laura Atuesta, Coordinadora del Programa de Política de Drogas

Samantha Pérez, Coordinadora Ejecutiva

Édgar Guerra, Responsable del Seminario

Esta edición fue patrocinada por Open Society Foundations.

D.R. © 2019, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Región Centro - Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopolo Norte 117, Col. Tecnopolo Pocitos II, CP 20313, Aguascalientes, Ags., México. www.politicadedrogas.org | www.cide.edu

ISBN: en trámite.

Imagen de la portada: "*Cannabis sativa* hojas" de Lode Van de Velde con licencia CC0. Disponible en: <https://www.publicdomainpictures.net/es/view-image.php?image=91243&picture=cannabis-sativa-hojas>

La creación de esta Colección de Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas fue aprobada por el Comité Editorial del Centro de Investigación y Docencia Económicas en enero de 2016.

Contacto: Samantha Pérez (samantha.perez@cide.edu)

Edición y diseño: Marcela Pomar Ojeda (marcelapomar@gmail.com)

Autor:

Gabriel Alejandro Corona Ojeda es maestro en Política Pública y asistente de investigación del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Índice

Introducción	9
I. México entre la regulación y la prohibición: dos siglos, dos intentos fallidos	11
II. El inicio de la guerra contra el narcotráfico.....	13
III. Peña Nieto frente a la estrategia heredada.....	17
IV. El papel de México en el escenario internacional.....	28
V. Consideraciones finales.....	31
<i>Referencias</i>	34

Abstract

En México, la política de drogas (2010-2018) se ha distinguido por tener un fuerte componente de seguridad pública. Esto ha provocado un incremento sistemático en la violencia y el crimen a lo largo de todo el territorio nacional. De manera paralela, la regulación de la marihuana ha presentado algunos avances; en su mayoría detonados por las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ante tal escenario, en el que es patente la desarticulación de una política de drogas, se hace en este texto una revisión de los instrumentos de política (Hood, 1983) para identificar aspectos relativos con: Finanzas, Organizaciones, Normatividad e Información. En su conjunto, se ha denominado análisis FINO que tiene por objetivo conocer la trayectoria de las decisiones públicas y la construcción del discurso. Con esto, se han rescatado los elementos más relevantes para presentar una breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del *cannabis* en México.

Palabras clave: política de drogas, guerra contra el narcotráfico, regulación de *cannabis*.

Introducción

En México, el paradigma sobre el fenómeno de las drogas que ha dado forma a la política de drogas que actualmente conocemos se sustenta en dos elementos: la definición del problema y la estrategia gubernamental para atenderlo. Ambos han marcado una trayectoria institucional y social a lo largo de la historia. Actualmente, el tema se posiciona de manera recurrente en la arena pública, detonando en ocasiones un álgido debate entre actores políticos y sociales. Las coyunturas, tanto a nivel nacional como internacional, son variables que influyen en los dos elementos que sustentan la política y, en ocasiones, parecen ser dependientes; sin embargo, esta relación es difícil de comprobar de manera contundente.

Por un lado, a nivel nacional, México vive una situación muy particular: su posición geográfica resulta estratégica para el trasiego de sustancias tanto al norte como al sur del continente; la siembra y el cultivo de plantas como la amapola y la marihuana lo hacen un eslabón importante en la cadena económica; y el surgimiento de grandes y poderosos cárteles de drogas que tejen redes sofisticadas de crimen y corrupción, así como el incremento en el consumo de sustancias entre la población mexicana, son aspectos que ubican a México como un país estratégico para la economía de las drogas. Por tal motivo, el estudio del caso mexicano se vuelve indispensable para comprender la complejidad del fenómeno en la región.

Por otra parte, a nivel internacional el país se inserta en una inercia institucional promovida principalmente por Estados Unidos y organizaciones mundiales. Al respecto, vale la pena destacar el papel que ha jugado el país vecino del norte en el régimen internacional de drogas, siendo el principal impulsor de una política prohibicionista derivada de dinámicas sociales internas que datan desde los años treinta. Aunado a esto, la influencia que tiene Estados Unidos en las Naciones Unidas ha sido el factor determinante para la celebración, firma y ratificación de tratados y convenciones internacionales.

Si consideramos ambas coyunturas, podríamos decir que la definición del problema se adopta (en cierta medida) desde la coyuntura internacional, y que la estrategia gubernamental se soporta (principalmente) desde la coyuntura nacional. Dicho en otras palabras, la política de drogas en México es influenciada por el exterior, pero las particularidades que se derivan del problema definen cómo es que el Estado decide actuar. Sin embargo, la relación entre la política de drogas y las variables que inciden sobre ella es mucho más compleja. En tiempos recientes se han suscitado hitos que han propiciado que el problema empiece, por lo menos discursivamente, a ser redefinido en ambos niveles (nacional/internacional). No obstante, no pasa lo mismo con la estrategia gubernamental. Su instrumentación desde las estructuras institucionales apunta a que ésta se mantendrá; la rigidez normativa, el

contexto cultural y el incipiente debate público han inhibido un cambio de fondo en la política. Esta situación ha provocado una notable ambivalencia discursiva e, incluso en algunos casos, una esquizofrenia institucional en la política de drogas en México.

El presente texto tiene por objetivo presentar cómo es que la política de drogas ha ido tomando forma en México a partir del siglo XXI. Para lo anterior, se hace una revisión de hitos, discursos y herramientas de política (Hood, 1983)¹ con el fin de entender la trayectoria social e institucional de la política. Con esto se pretende ofrecer insumos útiles para un análisis comparativo.² Dicho lo anterior, la estructura del texto es la siguiente: en la primera parte se presentan algunos de los antecedentes que han delineado y matizado la política de drogas en México. En la segunda parte del texto, teniendo como punto de referencia el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) y parte de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2017), se presenta la manera en que fue cambiando la definición del problema y las principales características de la instrumentación de la estrategia gubernamental. Para lo anterior, y en línea con las herramientas de política de Hood, se hace una revisión de los instru-

mentos programático-organizacionales y de la normativa en la materia, con la intención de presentar la consistencia entre el diseño y la implementación. De manera particular, se revisan documentos vigentes en ese momento como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes sectoriales de las instancias de gobierno con mayor participación en el fenómeno de las drogas y algunas de las fuentes de financiamiento más importantes. Asimismo, se presentan los precedentes jurídicos más relevantes que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y las implicaciones que han tenido con relación a la regulación de la marihuana en México.

La cuarta parte del texto se dedica al escenario internacional y, en particular, al papel que ha jugado y asumido México en UNGASS. La intención de este apartado es presentar cómo, a lo largo del tiempo, la postura del país se ha modificado por diferentes coyunturas y la influencia de nuevos actores, y se ha hecho una (re)definición del fenómeno de las drogas en territorio nacional.

Como quinta y última parte se presentan algunas consideraciones finales divididas en dos partes. La primera parte se enfoca en términos de la temporalidad del presente texto, dada la actualidad de los temas y su constante desarrollo. La segunda parte se dedica a presentar conclusiones generales del texto que se consideran relevantes para tener en cuenta en el corto y el mediano plazos. Sin la intención de ser exhaustivos en cada una de las secciones, la intención es ofrecer al lector un panorama acotado e inspirado desde la disciplina de la política pública, así como de los elementos que, en su conjunto, impulsan la toma de decisiones.

¹ Christopher Hood presenta en su texto *Tool of Government* cuatro herramientas con las que cuentan el gobierno y los analistas para comprender una política pública: Finanzas, Información, Normatividad y Organizaciones. Para efectos del presente texto se han definido dichas herramientas como análisis FINO.

² El presente documento forma parte de la serie de cuadernillos dedicados al análisis de la política de drogas en siete países: Uruguay, Colombia, Bolivia, Canadá, El Salvador, Jamaica y México.

I. México entre la regulación y la prohibición: dos siglos, dos intentos fallidos

En México, durante la segunda mitad del siglo XIX varias sustancias psicoactivas como la hoja de coca, la morfina y la marihuana, entre otras, eran una maravilla para la búsqueda de la salud (Enciso, 2015). En Vicente Gómez y Couto y Leopoldo Salazar Viñegas, México tuvo a los primeros científicos que realizaron investigaciones sobre el valor medicinal de las drogas en la salud humana. En particular, durante la administración de Lázaro Cárdenas, el doctor Salazar, quien presidía la Dirección de Toxicomanías, logró que varias drogas fueran legales con la intención de tratar a los consumidores como enfermos y no como criminales. Durante cinco meses de 1940, los dispensarios de las farmacias mexicanas contaron con un catálogo de drogas disponibles sujetas al control terapéutico. Incluso, en foros internacionales sobre drogas la delegación mexicana asumió una postura a favor de la regulación de varias sustancias psicoactivas sin lograr el apoyo de otras naciones.

Dicha práctica no agradó a funcionarios de Estados Unidos quienes emprendieron una campaña de desprestigio en foros internacionales en contra de las investigaciones realizadas, y ejercieron presión sobre el gobierno mexicano para que optara por una política con enfoque de seguridad que enfatizara la prohibición y criminalización de las drogas. Esto provocó que en poco

tiempo los usuarios de drogas fueran estigmatizados y que se crearan redes de corrupción entre autoridades y traficantes (Olvera, 2016).

A partir de ese momento coyuntural, la política de drogas en México se ha mantenido sujeta en gran medida a la relación bilateral que existe con el país vecino del norte. La proporción en que el presidente estadounidense en turno intensifica el discurso en contra de las drogas, permea en la forma en que el gobierno mexicano responde a nivel interno en la materia, asumiendo de facto la definición del problema. Ejemplo de ello lo observamos durante la administración de Richard Nixon, cuando declaró que las drogas “eran el enemigo número uno”. Si bien en aquel momento la política de seguridad nacional de Estados Unidos ponía mayor atención en Colombia, se mantuvieron misiones permanentes de la DEA en territorio nacional para estar al día de lo que aquí acontecía.

Como resultado de la intensificación del discurso y la política estadounidense, a lo largo de los siglos XIX y XX, en términos generales, la política de drogas en México se instrumentó dentro de los parámetros de una política de tipo prohibicionista: la producción, el consumo y la distribución formaron parte de actividades consideradas como ilícitas y sancionadas con carácter penal.

No fue sino hasta el sexenio de Vicente Fox cuando hubo un intento tímido de virar ligeramente la política de drogas en el país. En el año 2006 se discutió en el Congreso de la Unión una iniciativa de ley propuesta por Fox para la descriminalización de la posesión de pequeñas cantidades de sustancias. Fox se enfrentó a una coyuntura política adversa, pues no contaba con mayoría en ninguna de las cámaras legislativas. A pesar de mantenerse este escenario a lo largo de su sexenio, la propuesta de ley para despenalizar la posesión de pequeñas cantidades así como el consumo personal, fue aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores.

Todo parecía estar listo para que entrara en vigor una ley que, por una parte, ampliaba los derechos humanos y, por otra, comenzaba a dilucidar el problema público relacionado con el fenómeno de las drogas desde una orientación menos prohibicionista. Sin embargo, la propuesta de ley no fue promulgada.³ De último momento, Vicente Fox hizo algunas observaciones y la regresó a revisión al Poder Legislativo. De acuerdo con varios expertos,⁴ a pesar de que Fox se había mostrado a favor, decidió detener la aprobación por la presión a la que fue sometido desde Washington.

³ En 2006, la Cámara de Diputados organizó un foro sobre narcomenudeo al cual asistieron funcionarios públicos y expertos en la materia tanto nacionales como internacionales. Como resultado del foro se formuló la iniciativa que despenalizaba la portación de sustancias hasta ciertas cantidades de acuerdo a la sustancia en cuestión.

⁴ De acuerdo con Walsh, quien fuera Director Regional de Política Antidrogas de la organización WOLA, se tuvo una "reacción histórica fundada en la ignorancia más que en la realidad".

La reforma que pudo ser y no fue

A diferencia de otras reformas que propuso Fox⁵ y que la oposición bloqueó, ésta fue bloqueada por él mismo. Durante el sexenio del "presidente de la alternancia" se generaron grandes expectativas de cambio en varios ámbitos de la vida pública, incluido el de las drogas. Al final, el balance de la administración de Fox le dejó un saldo en contra precisamente en cuanto a expectativas alcanzadas. Dado el fracaso de dicha reforma, el instrumento jurídico rector en materia de drogas permaneció siendo la Ley General de Salud, donde se estipula la lista de sustancias controladas.

⁵ Entre las principales reformas fallidas estuvieron: la fiscal, la educativa, la laboral y la energética.

II. El inicio de la guerra contra el narcotráfico

Felipe Calderón será recordado como el presidente de México que impulsó una estrategia gubernamental con un alto componente de seguridad y participación de las Fuerzas Armadas. Esto fue algo que a muchos tomó por sorpresa, pues durante la campaña presidencial parecía existir un discurso dirigido al desarrollo económico más que a temas de seguridad nacional. Sin embargo, al tiempo de asumir el cargo, en su natal estado de Michoacán se vivía un momento complicado, ya que era azotado por una ola de violencia e inseguridad originado por cárteles de droga de la región. Por otra parte, hay que recordar que la imagen de Calderón carecía de legitimidad y estaba desgastada como resultado de una contienda electoral compleja y polémica. Eso, sin duda, marcó la coyuntura que detonaría una serie de decisiones que, sin mucho rigor programático, empezarán a delinear una nueva era en la política de drogas en México.

Calderón recurrió a la guerra contra el narcotráfico para mejorar su imagen y su nivel de aprobación (Guerrero, 2012). En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, es posible encontrar la nueva definición del problema público del fenómeno de las drogas, en donde el narcotráfico ya no era únicamente un problema relacionado con el tránsito de droga:

[...] es un problema que genera violencia e inseguridad en el territorio [...], además lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y jóvenes (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: 58).

La definición, a pesar de no ser explícita, daba a entender que el narcotráfico desafiaba al Estado y se convertía en una gran amenaza para la seguridad nacional. Esto, a nivel discursivo, derivó en el slogan: "Para que las drogas no lleguen a tus hijos".

El PND 2007-2012 que, en teoría, debe ser el instrumento programático rector del sector público, presentaba dos grandes inconsistencias (Guerrero, 2012) en la estrategia para el combate al crimen organizado contenida dentro de la política de seguridad nacional. La primera de éstas se relacionaba con la deficiencia en la planeación estratégica, pues existía una confusión entre objetivos y medios, además de que no se establecieron indicadores de medición. En efecto, en varias ocasiones los medios eran presentados como los objetivos, lo que generó líneas de acción aisladas que no atendían al problema público de raíz (Guerrero, 2012). La segunda inconsistencia, y tal vez la más importante, fue el constante cambio (o actualización de la estrategia) de objetivos, ya que de un año a otro varios de éstos se

sustituían discrecionalmente sin existir una justificación. Esto impactó directamente en la operación de las organizaciones gubernamentales, pues el flujo de recursos financie-

ros de forma dispersa tuvo como resultado la falta de efectividad y un alto costo para el erario público.

Cuadro 1. Objetivos de estrategia contra el crimen organizado (2007-2011)

Año	Objetivos
2007	Rescate de espacios públicos
	Nueva cultura de la legalidad en México
	Erradicación de plantíos ilícitos
	Puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en vías de comunicación
2008	Desmantelamiento de puntos de venta de droga
	Combate al narcomenudeo mediante la prevención y rehabilitación
	Expansión de los operativos conjuntos en contra del crimen organizado
	Participación ciudadana y nueva cultura de la legalidad
2009	Modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia
	Depuración de fuerzas policiales municipales y estatales
	Cultura de prevención del delito
2011	Reducción del secuestro
	Enfrentar, debilitar y neutralizar a grupos del crimen organizado
	Reconstrucción del tejido social
	Atención a las víctimas por violencia criminal
	Reducir crímenes de alto impacto

Fuente: *La estrategia fallida* (Guerrero, 2012).

El 11 de diciembre de 2006 se dio a conocer la Operación Conjunta Michoacán. Para muchos, ésta es la fecha en que inició formalmente la guerra contra el narco. El anuncio se hizo desde la residencia oficial de Los Pinos con la presencia de los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia. El presidente, por cuestión de agenda, no pudo estar presente. Entre los fragmentos del discurso más recordados se encuentran los pronunciados por el Secretario de Gobernación:

Una de las tres prioridades del Gobierno del presidente de la República, Felipe

Calderón Hinojosa, es fortalecer la seguridad de los mexicanos y sus familias en todas las regiones del país [...] esto inmediatamente traerá la recuperación de los espacios públicos que la delincuencia organizada ha arrebatado; recuperación que acabará con la impunidad de los delincuentes que ponen en riesgo la salud de nuestros hijos y la tranquilidad de nuestras comunidades.⁶

⁶ Discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, el 11 de diciembre de 2006. Se puede consultar en: <http://calderon.presidencia>.

El operativo contó con un despliegue de más 5,000 efectivos, 246 vehículos terrestres y 46 aeronaves. El objetivo de éste era contener la violencia e inseguridad que azotaba principalmente al puerto de Lázaro Cárdenas y Tierra Caliente por disputas entre cárteles. El operativo tomó por sorpresa a los cárteles de la región y el primer año se redujeron los índices de violencia y delincuencia. Ante el éxito que pareció tener, el número de operativos se incrementó a lo largo del territorio nacional: Baja California (Tijuana), Chihuahua (Juárez), Frontera Sur (Istmo), Guerrero, Sinaloa (Culiacán-Novolato), Triángulo Dorado (Chihuahua-Sinaloa-Durango) y Noreste (Nuevo León-Tamaulipas).

En años subsecuentes, los operativos no resultaron tan exitosos como el primero. Los diferentes cárteles comenzaron una batalla frontal contra el Estado, lo que provocó una escalada de violencia en el país. Se esperaba que al fragmentar los cárteles éstos se debilitarían, sin embargo, ocurrió lo contrario (Atuesta, 2017).⁷

De manera adicional a los operativos y con la intención de tener una infraestructura institucional más robusta en materia de seguridad, se promulgó la Ley de Narco-menudeo. Dicha ley es un paquete de reformas que facultan a las fuerzas de seguridad pública para perseguir delitos relacionados

con la venta de drogas ilegales, tipificados como delitos contra la salud. En términos generales, en ellas se hace énfasis en la concurrencia en la impartición de justicia de los diferentes órdenes de gobierno y tipifica a los diferentes tipos de consumidores/comerciantes de ciertas drogas –las que son consideradas como controladas o ilícitas–, para establecer las sanciones correspondientes. Con ello se reformaron las disposiciones de la Ley General de Salud, el Código Penal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

La estrategia gubernamental impulsada por Calderón consiguió el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Durante la visita en 2007 a la ciudad de Mérida del presidente George Bush se sentaron las bases para crear un marco de cooperación. Al respecto, vale la pena destacar que los ataques a las Torres Gemelas en Estados Unidos provocaron un cambio en su política exterior, siendo la seguridad el componente principal de toda decisión tomada. En México, por otra parte, continuaba el déficit de legitimidad de Felipe Calderón. Ello propiciaba una coyuntura para fortalecer la estrategia que éste había iniciado meses atrás.

Un año después de iniciar las negociaciones, se consensuó una visión compartida por ambos países centrada en el fortalecimiento de la lucha contra el crimen organizado y la violencia, impulsando un modelo de cooperación que privilegiara la seguridad y el estado de derecho (Embajada de Estados Unidos en México, 2017). La asistencia a México consistiría, en un inicio, en el otorgamiento de 1400 millones de dólares (en especie) por tres años, que se dedicarían a infraestructura y tecnología militar,

gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/

⁷ De hecho, la estrategia de fragmentación de los cárteles, además de resultar fallida, provocó que las autoridades mexicanas decidieran mantener el ejército en las calles. Esto, como lo señala Atuesta, ha provocado un incremento generalizado de la violencia.

programas de capacitación e intercambio de información para el fortalecimiento de estructuras operativas (Chabat, 2010).

A pesar de que la política implementada por Calderón fue inminentemente bélica y punitiva, en el año 2012 México, junto con otros países de la región, solicitó celebrar de manera anticipada la sesión especial de Naciones Unidas sobre el problema mundial de drogas. En ello se reconocía la urgencia de evaluar logros y limitaciones de las actuales políticas para enfrentar el problema, pero manteniendo un fuerte componente de seguridad.

Al final del sexenio de Calderón, según cifras que circulan en los medios más importantes del país, la cifra de muertos giró alrededor de 100 mil personas y unos 30 mil desaparecidos (*Milenio*, 2016). Esto es un reflejo de que la estrategia resultó fallida en términos de seguridad.

III. Peña Nieto frente a la estrategia heredada: la sombra que marcó la política de drogas en el sexenio 2012-2018

La estrategia que Felipe Calderón heredó Enrique Peña Nieto tuvo varias implicaciones, una de ellas a nivel gubernamental. Si bien durante el sexenio de Calderón fue complicado dilucidar una estrategia formalmente fundamentada y consistente en los instrumentos de planeación programática del Estado mexicano, durante el sexenio de Peña Nieto esto cambió. Desde el inicio de su periodo presidencial se trazaron los objetivos que se buscaban alcanzar y las instancias gubernamentales responsables para lograrlo. A lo largo del presente apartado se presentará, en un primer momento, una revisión de dichos instrumentos programáticos.⁸ En la segunda parte de esta sección se hará un recuento de los diferentes hitos que han marcado un precedente importante en México para la (re)definición de las políticas gubernamentales relacionadas con el fenómeno de las drogas.

Al iniciar la carrera presidencial 2012-2018, el entonces candidato Enrique Peña Nieto mostraba cierta intención de regular la marihuana en caso de resultar ganador.

⁸ Es importante recordarle al lector que dichos instrumentos son parte de la propuesta teórica/conceptual de Hood. En ese sentido, lo que se presenta en este apartado forma parte de lo relacionado con organizaciones y finanzas.

Sin embargo, la política de drogas en términos más integrales (derechos humanos, salud, seguridad) nunca tuvo una postura oficial contundente. Al margen de esto, una vez en funciones y al momento de publicar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) era posible identificar en su contenido una estructura programática orientada a atender el fenómeno de las drogas.

Como instrumento programático rector del Estado mexicano, el PND establece metas nacionales para las diferentes secretarías. En otras palabras, en el PND se establecen las instancias gubernamentales responsables de realizar ciertas tareas para alcanzar las metas establecidas en el mismo. En este sentido, encontramos que las organizaciones gubernamentales encargadas principalmente de la implementación de la política de drogas en México eran: Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación.

Cada una de estas secretarías tenía un rol crucial para alcanzar el objetivo de un "México en Paz" que, a pesar de no ser explícito, configuraba la política de drogas del país. La SEGOB, por ejemplo, era la instancia gubernamental encargada de consolidar los cuerpos policíacos y de prevenir las amenazas y posibles riesgos que pudieran deses-

tabilizar la seguridad nacional. En el ámbito de la prevención, de acuerdo con la visión institucional de dicha Secretaría (Programa Sectorial SEGOB, 2012-2018), una amenaza latente era el tráfico de estupefacientes así como las adicciones eran un factor de riesgo

que podrían provocar inestabilidad al país.⁹ La contribución programática de la SEGOB se vio reflejada principalmente en el objetivo 1.2 del PND y el objetivo 2 sectorial:

Tabla 1. Alineación programática PND - SEGOB

PND: México en Paz	Objetivo sectorial 2
<i>Objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional</i>	<i>2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia</i>
1.2.1. Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	2.1. Contribuir a garantizar la Seguridad Nacional.
1.2.2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación.	2.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.
1.2.3. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.	2.3. Coordinar la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia con organismos gubernamentales, académicos, privados y ciudadanía.
<i>Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública</i>	2.4. Fomentar la cultura de legalidad y la participación ciudadana en materia de prevención social, seguridad y justicia.
1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	2.5. Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social.
1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.	2.6. Impulsar la implementación del Sistema Penal Acusatorio.
<i>Objetivo 1.4 Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente</i>	
1.4.1. Abatir la impunidad.	
1.4.2. Lograr una procuración de justicia efectiva.	

Fuente: Programa Sectorial SEGOB 2012-2018.

⁹ En la página número 12 del Programa Sectorial de la SEGOB se presentan de manera breve los factores de riesgo que generan violencia y delincuencia. En total se presentan cuatro, uno de ellos definido como “de tipo familiar” señala a las adicciones como uno de los elementos que lo propicia.

Durante el sexenio de Peña se instaló el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). La SEGOB fue la instancia responsable de articular y dirigir las labores del SNSP. Entre los integrantes de dicho sistema se encontraban las Fuerzas Armadas, la Procuraduría General de Justicia, los titulares de los ejecutivos estatales y las conferencias nacionales del sistema penitenciario, seguridad pública, justicia y seguridad pública municipal. De manera adicional, contaba con un órgano técnico encargado de diseñar, proponer y evaluar programas y mecanismos para la consolidación de las instancias de seguridad en los diferentes niveles de gobierno.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) por ley es la encargada de salvaguardar la seguridad nacional. Como se mencionó previamente, se ampliaron sus atribuciones y ámbito de acción. Por este motivo, a nivel político, existía la urgencia de aprobar la Ley de Seguridad Interior.¹⁰ Esto con el fin de justificar la labor de las fuerzas militares y suavizar la opinión pública a nivel internacional en el sentido de que ya no habría de facto un estado de excepción (Madrazo, 2018). Dentro del programa sectorial de la SEDENA se pueden destacar dos aspectos operativos: el primero estaba relacionado con la protección y vigilancia del territorio nacional, y el segundo sobre la seguridad y el orden interno (Programa

Sectorial SEDENA, 2012-2018). Con relación al segundo (seguridad y orden interno), se enmarcaron las labores que había realizado la SEDENA para hacer frente a los grupos del crimen organizado y sus actividades como, por ejemplo, el tráfico de drogas ilegales y sus implicaciones. A lo largo del plan sectorial se habla de seguridad interior a pesar de que, iniciando el sexenio, no existía una propuesta de ley ni mucho menos estaba legalmente constituida. En este sentido, vale la pena destacar que dentro de las directrices señaladas estaba el “contar con la infraestructura, tecnología de punta y equipamiento, para la defensa de la soberanía nacional y las acciones de Seguridad Interior (Programa Sectorial SEDENA, 2012-2018)”. A nivel programático, la SEDENA también contribuía a cumplir con el objetivo nacional de “México en Paz” (ver Tabla 2).

Como parte del objetivo sectorial 1 de la SEDENA se contemplaban operaciones para reducir la violencia. Dichas operaciones se pueden entender como aquellas que se realizarían en contra de grupos del crimen organizado en su sentido amplio. Dicho en otras palabras, eran aquellas actividades que hasta el momento se habían hecho al margen de lo establecido por la Constitución Mexicana y que correspondían a lo que se buscaba regular como parte de las funciones de Seguridad Interior.

La Secretaría de Salud (SS) tenía dentro de sus objetivos sectoriales la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. Dicho objetivo se alineaba a la meta nacional de “México Incluyente”. De manera específica, la SS establecía a través de la estrategia 1.4 las líneas de acción para impulsar

¹⁰ La Ley de Seguridad Interior (LSI) fue aprobada a finales del año 2017. Sin embargo, varias instancias defensoras de Derechos Humanos y algunos gobiernos locales, interpusieron frente al SCJN un recurso de inconstitucionalidad. A finales de 2018, los ministros de la Corte, en su mayoría, la declararon inconstitucional.

Tabla 2. Alineación programática PND - SEDENA

PND: México en Paz	Objetivos sectoriales
<i>Objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional</i>	1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía de México.
1.2.1. Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	2. Fortalecer el sistema de inteligencia militar
1.2.2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación.	3. Renovar las capacidades de respuesta del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana.
1.2.3. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.	

Fuente: Programa Sectorial SEDENA 2012-2018.

Tabla 3. Alineación programática PND-SS

PND: México Incluyente	Objetivo sectorial
<i>Objetivo 2.3 Asegurar el acceso a servicios de salud</i>	1. Consolidar las acciones de promoción de la salud, protección y prevención de enfermedades.
2.3.2 Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud.	<i>Estrategia 1.4. Impulsar acciones integrales para la prevención y control de las adicciones.</i>
2.3.4. Garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud.	<i>Líneas de acción:</i>
2.3.5 Promover la cooperación internacional en salud.	1.4.1. Impulsar campañas para informar y concientizar acerca del uso, abuso y dependencia a sustancias psicoactivas.
	1.4.2. Reforzar acciones para reducir la demanda, disponibilidad y acceso al tabaco y otras sustancias psicoactivas.
	1.4.3. Consolidar la red nacional para la atención y prevención de las adicciones y promover la vigilancia epidemiológica e investigación.
	1.4.4. Consolidar el proceso de regulación de establecimientos especializados en adicciones, para asegurar la calidad y seguridad en la atención.
	1.4.5. Ampliar la cobertura de los Centros de Atención Primaria en Adicciones para la detección temprana e intervención oportuna.
	1.4.6. Incrementar acciones para reducir la demanda, disponibilidad y acceso al alcohol y evitar su uso nocivo.
	1.4.7. Promover modelos de justicia alternativa para personas con adicciones en conflicto con la ley.
	1.4.8. Promover acciones intersectoriales que fomenten una vida productiva en los adolescentes.

6. Avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la SS.

Estrategia 6.6. Promover un México con responsabilidad global en salud.

Líneas de acción:

6.6.1. Consolidar el papel de México como un actor responsable y comprometido en el ámbito multilateral.

6.6.2. Ampliar la presencia de México en los foros internacionales de salud.

6.6.3. Consolidar las relaciones con los países en términos de intercambio de experiencias.

6.6.4. Cumplir con los tratados internacionales en materia de salud en el marco de los derechos humanos.

6.6.5. Impulsar una política de cooperación internacional y regional en salud pública que permita adoptar mejores prácticas.

6.6.6. Reafirmar el compromiso del país con la política internacional de propiedad intelectual.

6.6.7. Promover la armonización regulatoria en el contexto internacional apegada a criterios éticos.

6.6.8. Promover el reconocimiento de la COFEPRIS como autoridad sanitaria por parte de organismos internacionales y otras autoridades nacionales reguladoras.

Fuente: Programa Sectorial SS 2012-2018.

acciones para la prevención y control de las adicciones (ver Tabla 3).

La SS contaba con dos organismos específicos que se debían encargar de instrumentar los programas y acciones específicos para el cumplimiento de los objetivos: la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y la Comisión Federal para la Protección Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

La CONADIC, a través del Programa Específico para la Prevención y Atención Integral de las Adicciones, y la COFEPRIS, como la instancia responsable de la regulación, control y fomento sanitario, fueron los brazos operativos de la SS para la implementación parcial de la política de drogas. La

CONADIC contaba con una red de socios a lo largo del territorio nacional para trabajar en coordinación; a nivel nacional, con el Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones (CENADIC) y a nivel subnacional, con los Comités Estatales de Calidad en Salud (CECAS).

La COFEPRIS, por otro lado, fue el organismo encargado de proponer los lineamientos para el control regulatorio de sustancias controladas (medicamentos, drogas, etc.), así como de vigilar giros comerciales que ofrecían servicios de salud. Es importante destacar que, derivado de sus atribuciones, COFEPRIS fue el actor principal encargado de proponer los lineamientos del

Tabla 4. Alineación programática PND-SEP

PND: México con Educación de Calidad	Objetivo sectorial
<i>Objetivo 2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo</i>	3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
2.1 Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.	<i>Estrategia 3.2 Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior</i>
2.2 Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.	<i>Línea de acción:</i>
2.3 Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.	3.2.7. Realizar acciones para prevenir conductas de riesgo (violencia, adicciones, salud sexual y reproductiva, entre otros) que suelen desembocar en el truncamiento de la trayectoria educativa.

Fuente: Programa Sectorial SEP 2012-2018.

reglamento para el uso de la marihuana con fines medicinales y científicos.

Por último, la Secretaría de Educación Pública (SEP) de manera muy tangencial participó en la implementación de la política de drogas en México. Para lo anterior, se atendió la meta nacional de “México con Educación de Calidad” a través del objetivo 3. En la Tabla 4 se muestra la alineación programática.

Como se puede observar allí, gran parte de la estrategia “México en Paz” mantenía un fuerte componente de seguridad. A pesar de existir la participación de otras secretarías de Estado para atender el fenómeno de las drogas, su margen de acción era muy acotado e incluso limitado. Por ejemplo, la SEP era la encargada de diseñar programas y/o campañas preventivas para prevenir conductas de riesgo como las adicciones. Sin embargo, es complicado saber quiénes eran los encargados de diseñar el contenido y verificar el tipo de información que se estaba impartiendo.

Una vez identificadas las principales secretarías con un rol particular en la política de drogas, un elemento esencial para la instrumentación y operación específica era el presupuesto destinado. A continuación se presentan algunas de las fuentes de financiamiento más importantes y el uso que se hizo a grandes rasgos de estos recursos. Esto con la intención de dimensionar la cantidad de recursos (económicos, materiales y humanos) que destinó el Estado mexicano hacia una política de drogas enfocada principalmente en la seguridad nacional.

Del año 2008 al 2015 se incrementó en 60% el gasto en seguridad. De acuerdo al estudio realizado como parte del diagnóstico para promover la Ley de Seguridad Interior, el presupuesto pasó de 27 mil 259 millones de pesos a 43 mil 957 millones de pesos en dicho periodo (Ángel, 2017). De manera particular, para el año 2017 el presupuesto global para la SEDENA fue de 72,250,719 millones de pesos (SHCP, 2016).

Tabla 5. Iniciativa Mérida: pilares y objetivos

Pilar	Objetivo estratégico
1. <i>Afectar la capacidad operativa del crimen organizado</i>	Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas.
2. <i>Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho</i>	Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho.
3. <i>Crear la estructura fronteriza del siglo XXI</i>	Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos.
4. <i>Construir comunidades fuertes y resilientes</i>	Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Fuente: Embajada de Estados Unidos en México.

Al revisar el gasto programado por área programática, se observa que se destinaron 2,283,709 millones de pesos al programa de seguridad pública de la Defensa Nacional. Dicha partida guardaba relación con las funciones desempeñadas por la SEDENA relacionadas con la política de drogas. En el caso de la CONADIC, el presupuesto para el año 2017 fue de 73 mil 077 millones de pesos mientras que para la COFEPRIS fue de 931 mil 166 millones de pesos (SHCP, 2016).

De manera adicional, los recursos otorgados por el gobierno de los Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida siguieron vigentes. Durante la administración de Obama, la iniciativa tuvo una reestructuración, es decir, se establecieron pilares y objetivos estratégicos para tener un mejor monitoreo de los resultados y recursos otorgados (ver Tabla 6).

La cooperación bilateral iniciada en 2008 a través de la Iniciativa Mérida contemplaba un presupuesto por un total de 2,300 millones de dólares. De dicha cantidad, se entregó a lo largo de los últimos diez años un total de 1,600 millones de dólares que fueron destinados a equipo, infraestructura y capacitación.

De acuerdo con la Embajada de Estados Unidos, se estima que México había invertido diez veces más que lo destinado por ellos (Embajada de Estados Unidos en México, 2014). Actualmente, durante la administración de Trump se ha puesto en duda la continuidad de la Iniciativa Mérida. Esto debido al interés de dicho presidente por construir un muro fronterizo. Una vez que asumió funciones como presidente número 46 de los Estados Unidos, una de las primeras órdenes ejecutivas de Trump fue la de revisar todos los

Tabla 6. Iniciativa Mérida: recursos otorgados en especie

Pilar	Otorgado en especie
1. <i>Afectar la capacidad operativa del crimen organizado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 10 ciudades de México y Estados Unidos conectados con un sistema de primera generación de telecomunicaciones entre agencias de seguridad. • 10 puntos de inspección secundaria en puertos internacionales. • 9 helicópteros blackhawk. • 4 aeronaves de vigilancia marítima. • 1 aeronave de vigilancia terrestre.
2. <i>Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 247 mdd para apoyar la transición hacia el Nuevo Sistema de Justicia Penal (cursos, viajes, asesorías). • 24 mdd para investigación de antecedentes penales y asuntos internos. • 5 mdd para mejorar las academias de seguridad de cinco estados. • 112 mdd en tecnología, incluido equipo de inspección no intrusivo.
3. <i>Crear la estructura fronteriza del siglo XXI</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 300 perros entrenados.
4. <i>Construir comunidades fuertes y resilientes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de reducción de la demanda de drogas en 5 estados de la república. • 800 mil estudiantes capacitados en cultura de la legalidad.

Fuente: Embajada de Estados Unidos en México.

mecanismos de cooperación financiera con México con la intención de identificar posibles fuentes de financiamiento del muro. Sin embargo, esta medida no ha prosperado hasta el momento.

La regulación de la marihuana: discurso oficial, sociedad civil y la influencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La estrategia heredada del gobierno de Calderón a Enrique Peña Nieto derivó en inconsistencias, principalmente como resultado de coyunturas nacionales que han provocado una ambivalencia en la postura oficial del gobierno con respecto a las drogas y la política que la soporta.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) junto con la sociedad civil han sido un actor relevante en los últimos años en México. Las sentencias emitidas a favor de ciudadanos han marcado un precedente para el uso de *cannabis* con fines medicinales y lúdicos. En efecto, si bien los fallos no son una jurisprudencia, abrieron una ventana de oportunidad para (re)abrir el debate público para la regulación del *cannabis*.

El primer caso data de mayo de 2013 cuando la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART) solicitó a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) que se les permitiera el consumo personal así como la regulación con fines lúdicos de la marihuana. La petición hecha fue a título personal por cuatro personas miembros de la organización México Unido contra la De-

.....

lincuencia (MUCD) e, incluso, se solicitaba que todos los miembros que fueran parte de la organización pudieran acceder a dicho permiso. La COFEPRIS rechazó la petición aludiendo a la Ley General de Salud y al sistema de prohibiciones administrativas que ésta configura (Conesa, 2016). Ante la negativa, tanto las cuatro personas como la organización se ampararon y en noviembre de 2015 el asunto fue resuelto por la SCJN. Entre los aspectos más relevantes del fallo se encuentran:

- El amparo para el consumo lúdico regular y las actividades que no impliquen el comercio sólo fue otorgado a las cuatro personas solicitantes. En el caso de MUCD se argumentó que, al ser una persona moral, el derecho al libre desarrollo de la personalidad sólo puede ser contractual de personas físicas.
- Se reconoció que la política de corte prohibicionista es desproporcional frente al derecho al desarrollo de la libre personalidad protegido por la Constitución Mexicana.
- Se declararon como inconstitucionales los artículos 235, 237, 245 247 y 248 de la Ley General de Salud y con esto se exhortó a la Secretaría de Salud para que emitiera autorizaciones para el consumo personal y lúdico, y al Poder Legislativo para que hiciera las enmiendas correspondientes a la ley.

Es importante señalar que la resolución de la Corte no contó con la unanimidad de votaciones a favor. De los cinco ministros, uno votó en contra. Su argumento sostenía que:

[...] ¿cómo podría garantizarse el derecho (al libre desarrollo de la personalidad) si el acto inicial para el ejercicio del mismo aún se sigue considerado como un delito?¹¹

Por otro lado, el argumento que resultó con mayor apoyo sostenía que prohibir el consumo de marihuana era desproporcionado en virtud del derecho de las personas para decidir qué actividades lúdicas desean realizar sin la necesidad de una intensa intervención del Estado. Una vez que se hizo del dominio público la resolución de la SCJN, COFEPRIS recibió en un periodo muy corto de tiempo más de 20 solicitudes utilizando el recurso legal que el colectivo de personas de la SMART presentó.

El segundo caso que marca un precedente jurídico en la materia es el de la niña Grace Elizalde quien padece el Síndrome de Lennox-Gastaut, que le provoca hasta 400 crisis epilépticas por día. Por tal motivo, los padres de la niña se acercaron al entonces diputado, Fernando Belaunzarán, para solicitar su ayuda en la elaboración de una petición al Consejo de Salubridad Nacional (CSN) para que les fuera permitido importar medicamentos elaborados con base en la sustancia activa del *cannabidiol* (derivado de la marihuana) que, de acuerdo con varios estudios científicos, tiene beneficios para el tratamiento de crisis agudas de epilepsia.

¹¹ Zaldívar, Arturo. *Proyecto de sentencia, amparo en revisión 237 / 2014*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p. 4.

El permiso fue rechazado por parte del Consejo, motivo por el cual los padres de Grace solicitaron un juicio de amparo alegando violaciones al derecho humano fundamental de acceso a la salud y la obligación del Estado de respetarlo. En agosto de 2016, el juez tercero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, emitió su fallo a favor de la niña Grace. El argumento sostenía que Grace, al ser la titular del derecho y estar protegida por el principio constitucional de interés superior del menor y ante el peligro de la demora del procedimiento jurídico y el riesgo que implicaba para el deterioro de la salud de la niña, se otorgó la suspensión de la resolución del CSN.

Ambas sentencias en 2015 (re)abrieron el debate en torno a la regulación de la ma-

rihuana en México. Dichos hitos hicieron eco a nivel social y político, tanto así que, en diciembre del mismo año, el Secretario de Gobernación informó que en la tercera semana de 2016 iniciarían una serie de foros a lo largo del territorio nacional para debatir el uso de la marihuana en México. Los foros contaron con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil y expertos en temas de seguridad, regulación y derechos humanos. Con esto se buscaba generar un ejercicio de gobernanza con la intención de establecer las nuevas directrices a seguir con relación a la regulación de la marihuana en México. Las temáticas que se abordaron durante los foros se observan en el Cuadro 2:

Cuadro 2. Temáticas de foros sobre marihuana en México

- Salud pública y prevención
- Ética y derechos humanos
- Aspectos económicos y de regulación
 - Seguridad ciudadana

Fuente: Secretaría de Gobernación.

Una vez terminada la ronda de sesiones de los foros, México oficialmente asumió una posición en la materia en donde reconoció que: 1) la política tenía que tener un enfoque de salud pública y derechos humanos, y 2) se deberían actualizar las normas para el uso científico y medicinal de la marihuana.

En abril del año 2016, detonado por las sentencias de la SCJN y como resultado de los foros, se aprobó la reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal. La in-

tención de esto fue cambiar el estatus legal de la marihuana en el país y ampliar en cierta medida los derechos de los usuarios de la misma. En este sentido, vale la pena mencionar que, de acuerdo con la nueva legislación, la portación para consumo personal incrementó de 8 a 28 gramos. En términos legales, la posesión para consumo ya no es delito (dentro de los umbrales establecidos). Sin embargo, la posesión simple (de 5 kg y más) se asume como delito, sin investiga-

ción previa y, en caso de consumo personal, se sigue sin regular el mercado y la compra sigue siendo penalizada.

La nueva legislación también contempló la regulación de la marihuana para fines científicos y médicos. Para lo anterior fue necesario cambiar el status de “nulo valor terapéutico” a “algún valor terapéutico”. La COFEPRIS, al ser la organización facultada en la materia, fue la encargada de proponer, revisar y aprobar el reglamento. El reglamento ha despertado varias críticas entre expertos (Sánchez, 2018), pues, de acuerdo a los señalamientos que se hacen, éste es muy limitado ya que mantiene restricciones para el desarrollo de una industria de investigación y desarrollo competitivo (COFEMER, 2017).

IV. El papel de México en el escenario internacional

México ha jugado un papel importante en las últimas dos ediciones de la UNGASS. La peculiaridad del contexto del país, sin duda, es un factor determinante en el rol que ha asumido en el escenario internacional, aunado también a la experiencia de Colombia derivada de los resultados de la primera edición de UNGASS en 1990.¹² En comparación con otros países de la región con problemas agudos derivados del fenómeno de las drogas, la complejidad del contexto mexicano deviene de su situación geográfica estratégica para la distribución de drogas ilegales al mayor mercado del mundo (EEUU) y ser un actor activo en la producción. Esto sin dejar de lado que, como resultado de un largo proceso histórico, se han conformado y consolidado varios de los grupos delictivos más importantes a nivel internacional.

En la UNGASS de 1998, el horizonte deseable (por lo menos por EEUU, Rusia y China) era lograr un mundo libre de drogas para 2008. México junto con otros países (Australia, Canadá, Países Bajos, España y Dinamarca) abogaban por un cambio del enfoque tradicional de la política drogas,

señalando las incoherencias de los tratados internacionales y la posible eficacia de enfoques alternativos de reducción de daños. Dicha postura asumida por México provocó que Estados Unidos bloqueara la candidatura del país para presidir la Asamblea General de las Naciones Unidas (Sánchez, 2016). De tal modo, la arquitectura institucional del régimen internacional de drogas y la burocracia operativa del sistema se mantuvo bajo la misma línea hasta la fecha pactada (2008) sin los resultados esperados.

En el año 2012, la agenda de los países dentro del escenario internacional estaba abocada principalmente a cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio y contener el impacto de la crisis financiera de 2009. A pesar de eso, México, junto con Colombia y Guatemala, reabría la agenda de drogas mediante la Declaración conjunta que emitieron sus presidentes. Dicha declaración conjunta sorprendió sobre todo a nivel nacional, pues el entonces presidente Calderón era conocido por tener una postura poco flexible en el tema de drogas. La Declaración Conjunta fue un exhorto a la comunidad internacional para discutir los impactos que la política de drogas estaba teniendo, sobre todo en países de América Latina, pues:

Los Gobiernos de Colombia, Guatemala y México, convencidos de que la delin-

¹² De acuerdo con Jelmas (s.f.) las iniciativas adoptadas en UNGASS 1990 para desarrollar una política de drogas más coherentes fracasaron. En particular, esto tuvo mayor repercusión en el contexto colombiano por el momento histórico que se vivía en el país.

.....

cuencia organizada transnacional y, en especial, la violencia que ésta despliega para llevar a cabo sus actividades delictivas, representan un grave problema que compromete al desarrollo, la seguridad y la convivencia democrática en todas las naciones, y que la Organización de Naciones Unidas debe atender con carácter urgente esta problemática (Declaración Conjunta, 2012: 1).

Como resultado de la Declaración Conjunta, la Asamblea General de la ONU, mediante la resolución 67/193, reconoció la necesidad de revisar el progreso y retos pen-

dientes en la materia por lo que adelantó la siguiente edición de UNGASS –la de 2019– a 2016. La reasignación de la fecha tuvo implicaciones políticas a nivel nacional. El siguiente presidente de México tendría que (re)definir la postura del país en la materia. El entonces presidente electo Enrique Peña Nieto se mostró favorable para tener un debate abierto sobre legalización y regulación de la marihuana con la intención de disminuir el ingreso de los grupos criminales.

Una vez en funciones, el discurso y decisiones de política pública de Peña Nieto resultaron ser ambivalentes y hasta cierto punto ambiguas. Por una parte, el Plan Na-

Cuadro 3. Postura México UNGASS 2016

1. El problema mundial de las drogas exige que la comunidad internacional refrende el principio de responsabilidad común y compartida, mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva.
2. Es necesario reforzar el frente común ante la delincuencia organizada transnacional para cerrar espacios a sus operaciones financieras y delitos conexos.
3. Se requiere de una mayor coordinación y colaboración entre las propias agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de abordar todos los aspectos del problema mundial de las drogas.
4. Las políticas públicas y acciones derivadas de la política internacional sobre las drogas deben estar alineadas con los esfuerzos en favor del desarrollo sostenible de la Agenda 2030.
5. Se deben atender los daños sociales relacionados con el mercado ilícito de drogas.
6. Ante las limitaciones del paradigma prohibicionista se debe atender el tema mundial de las drogas desde la perspectiva de los Derechos Humanos.
7. El consumo de drogas debe atenderse esencialmente como un problema de salud pública, toda vez que constituye una amenaza para el desarrollo pleno de las personas, especialmente de niños y jóvenes.
8. En los delitos relacionados con las drogas se deben privilegiar penas proporcionales y alternativas al encarcelamiento, que incorporen también una perspectiva de género.
9. Se deben sumar esfuerzos internacionales para prevenir el consumo de drogas, mediante una campaña orientada a niños y jóvenes a nivel global.
10. Se debe asegurar la disponibilidad y un mejor acceso de las sustancias controladas para fines médicos y científicos evitando, al mismo tiempo, su desviación, uso indebido y tráfico.

Fuente: Centro de Noticias de la ONU.

cional de Desarrollo 2013-2018 mantenía la misma línea de militarización de la seguridad pública y el combate a los grupos criminales. Adicionalmente, en 2013 el presidente asistió a la Asamblea General de la OEA en 2013. Su participación fue motivo de debate: México fue el único país de la región que se pronunció en contra de la propuesta de Bolivia sobre la hoja de coca. La postura llamó la atención ya que Peña Nieto previamente se había mostrado favorable en el cambio de las diferentes políticas de drogas.

Previo a la celebración de UNGASS 2016, México estuvo a punto de declinar y no participar. La sociedad civil jugó un rol importante para que esto no sucediera. Al final, se logró que Peña Nieto Asistiera a UNGASS y asumiera una postura oficial.

Hasta este momento, los resultados de la edición 2016 de UNGASS han resultado incipientes en términos de incidencia política (Transnational Institute, 2016) debido a que el borrador final del documento –emanado de las reuniones– reconoce que el régimen internacional en la materia es la piedra angular del sistema de fiscalización y que se han logrado avances tangibles (UNGASS, 2016). Esto a pesar de la participación y presión de organizaciones de la sociedad civil que intentaron empujar una agenda alternativa.

En el presente año 2019 se celebrará la siguiente edición de UNGASS. Ésta se enfrentará a un nuevo contexto internacional en donde varios países han instrumentado políticas en la materia de corte más integral y enfoque sostenible. En el caso particular de México, la ola de regularización y legalización de la marihuana en varios estados

de la Unión Americana han provocado que el debate público se vigore. La situación geográfica nacional es un factor estratégico para la postura oficial de gobierno. Las implicaciones de la legalización del *cannabis* en California (principalmente), tendrán un impacto económico y social para México: desde la transformación de las relaciones sociales interfronterizas hasta el acaparamiento de un naciente mercado y la pérdida de competitividad del mercado mexicano por un marco regulatorio poco apto (COFEMER, 2017).

V. Consideraciones finales

Hitos relevantes a tener en cuenta

La Ley de Seguridad Interior fue aprobada en diciembre de 2017 por parte del Congreso de la Unión. Dicha ley fue polémica desde su concepción porque era ambigua en los términos de sus ámbitos de aplicación. De acuerdo con los que promovieron la ley (principalmente la fracción parlamentaria del PRI y el PAN), dotaba de un marco jurídico al ejército para su intervención en funciones de seguridad y, eventualmente, preveía su retirada de las calles. Es importante recordar que, desde hace 11 años, cuando inició la “guerra de Calderón”, las fuerzas armadas comenzaron a desplegarse a lo largo del territorio nacional para apoyar a los cuerpos policíacos en labores de seguridad. Esto provocó de facto un estado de excepción. Es decir, las labores realizadas por parte de las fuerzas armadas son reconocidas en la Constitución bajo el supuesto de una coyuntura de amenaza a la seguridad nacional, pero la definición de seguridad nacional no se ajusta a los supuestos de la lucha contra el narcotráfico. En otras palabras, la Ley de Seguridad Interior buscaba regular lo que hoy en día es inconstitucional.

De acuerdo con varios expertos en la materia, el gran problema de la ley era su ambigüedad en las atribuciones y funciones del Ejército, así como su falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuen-

tas. Esto principalmente porque la definición que se hacía de seguridad interior es muy amplia conceptualmente (incorpora sin distinción funciones de seguridad pública e, incluso, atenta contra la autonomía de los estados). Adicionalmente, se limita el flujo de información generada en la materia al clasificarla como reservada. Por otra parte, de acuerdo con la evidencia generada en la última década, existen elementos para argumentar que la intervención del ejército en tareas de seguridad pública ha provocado una escalada en la violencia y un incremento en la violación de derechos humanos. Por lo anterior, varios organismos defensores de Derechos Humanos y algunos gobiernos locales interpusieron un recurso de revisión ante la SCJN al considerarla inconstitucional. La Corte, después de una revisión y discusión exhaustiva, la declaró inconstitucional en diciembre de 2018. Sin embargo, una vez que entró en funciones el nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se lanzó la iniciativa para la creación de la Guardia Nacional. Dicha iniciativa guarda en el fondo estrecha relación con la Ley de Seguridad Interior. Esto nuevamente hizo que la sociedad civil y expertos expresaran su preocupación al respecto. El 28 de febrero de 2019 se aprobó la creación de la Guardia Nacional con algunos matices en su

naturaleza, como que debía tener un mando civil y no militar, y estar inscrita en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, prevé la eventual retirada de los elementos del ejército de la calle en un periodo no mayor a 6 años.

Por otro lado, el 13 de junio de 2018, la SCJN resolvió una disputa al permitir que un individuo adquiriera semillas, siembre, cultive, prepare, posea, transporte y consuma *cannabis*. El argumento sostenido fue que la prohibición del consumo de *cannabis* implicaba la supresión de derechos, y que la prohibición se basaba en prejuicios y no en estudios científicos, lo que demuestra que el Estado no había actuado con neutralidad ética (Juicio de Amparo, 623/2017). Un mes después (julio de 2018), la SCJN otorgó a tres ciudadanos el derecho de adquirir semillas de *cannabis* para uso personal (Juicio de Amparo, 1163/2017). Sin embargo, al día de hoy (abril 2019), dicho derecho todavía no se puede hacer efectivo dado que la COFEPRIS aún no ha publicado el reglamento sobre *cannabis*. Estas dos sentencias en el mismo sentido que las emitidas previamente, sientan un precedente para generar jurisprudencia. Es decir, se tiene que declarar inconstitucional la Ley General de Salud y se tiene que legislar de acuerdo a los nuevos parámetros jurídicos.

La nueva infraestructura institucional que se ha creado para soportar la estrategia gubernamental en materia de drogas sigue inclinando la balanza a favor del tema de seguridad. La ambivalencia mostrada por el gobierno mexicano con respecto al cambio de política de drogas ha sido una constante. A pesar de pronunciarse en contra en varias

ocasiones, también ha asumido una posición abierta al debate crítico para valorar la posibilidad de un cambio. Esto puede explicarse como resultado de creencias personales, la postura institucional del partido del presidente e incluso por economía electoral. Sin embargo, al menos en el tema de la marihuana, se vislumbra un nuevo escenario de regulación y extensión de derechos.

Conclusión general

La política de drogas en México tiene síntomas de una especie de esquizofrenia institucional. ¿Qué es lo que la causa? Las respuestas son varias. La primera es: la presión de los Estados Unidos para estar alineados a sus intereses en la materia y la posible “carta de cambio” que significa en negociaciones políticas en la relación bilateral. La segunda, la incidencia y participación activa de varios actores y organizaciones no gubernamentales a nivel interno, aunado al papel que el Poder Judicial ha desempeñado en tiempos recientes. Al respecto, vale la pena señalar que dicha convergencia que se ha dado entre estos actores ha resultado ser, hasta cierto punto, un contrapeso más o menos efectivo para abrir la arena y el debate público alrededor del fenómeno de las drogas.

Adicionalmente, y como parte del contexto internacional, una oportunidad latente se deriva de la Agenda 2030 y sus objetivos, los cuales han sido asumidos por los países que forman parte del sistema de Naciones Unidas. De manera particular, en México dichos objetivos han permeado en las

diferentes estrategias y programas sectoriales de las instituciones de gobierno. Por tal motivo, sería importante trazar la estrategia transversal que implica, para el fenómeno de drogas, alcanzar varios de los objetivos de la Agenda 2030. Es difícil en la práctica alcanzar los objetivos de dicha agenda si se mantiene una política de drogas con las características de la actual. Otra oportunidad (en términos de análisis de política pública) es el cambio del estatus legal del *cannabis* en varios estados de la Unión Americana. Esto puede llevar, en el mediano plazo, a im-

pulsar cambios de fondo en la regulación de la marihuana en México. Esto para insertar al país en un mercado competitivo y privilegiado por su situación geográfica.

El tema del fenómeno de las drogas seguirá vigente y posicionado como uno de los temas más importantes de la agenda pública y política del país. Será importante que la responsabilidad que ha asumido México en el problema mundial de drogas no sea exclusivamente en términos de seguridad y sea también en temas de paz, derechos humanos y desarrollo sostenible.

Referencias

- Ángel, Arturo (2017). "Aunque el gasto en seguridad subió 80% en 8 años, la violencia y la impunidad se agravan", en *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/08/seguridad-gasto-violencia-impunidad/> (Consultado en: noviembre 2017).
- Atuesta, Laura (2017). "Las cuentas de la militarización" en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552> (Consultado en: enero 2018).
- Centro de Información de Naciones Unidas (2016). "México fija postura sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNGASS 2016" en CINU. Disponible en: <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/mexico-ins-ta-a-la-prevencion-y/> (Consultado en: octubre 2017).
- Código Nacional de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de junio de 2016.
- Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de noviembre de 2017.
- Comisión de Narcóticos, Organización de las Naciones Unidas (2016). *Borrador final UNGASS 2016*. Disponible en: <https://undocs.org/E/CN.7/2016/L.12/Rev.1> (Consultado en: enero 2018).
- Comisión Nacional contra las Adicciones (2017). "Documentos". Disponible en: <https://www.gob.mx/salud%7Cconadic/es/archivo/documentos?idiom=es&order=DESC&page=1> (Consultado en: octubre 2017).
- Comisión Nacional contra las Adicciones (2012). *Programa de Acción Específico: Prevención y Atención Integral de las Adicciones*, México: Gobierno de la República Mexicana.
- Comisión Nacional contra las Adicciones (2013-2015). *Presupuesto anual de operaciones*. Disponible en: http://portal.salud.gob.mx/contenidos/transparencia/transparencia/transparenciafocal_Presupuesto_1_1.html (Consultado: noviembre 2017).
- Comisión Nacional para la Mejora Regulatoria (2017). *Dictamen total, no final, sobre el anteproyecto denominado Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la cannabis y derivados de la misma*, México: COFEMER.
- Conesa, Luisa (2016). "La prohibición y la Corte", en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=28048> (Consultado en: octubre 2017).
- Chabat, Jorge (2010). "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en búsqueda de la confianza perdida" en *Documentos de trabajo del CIDE*. Disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf> (Consultado en: enero 2018).
- Elizalde, Raúl (2016). "Cannabis medicinal: lo que sí y lo que no se aprobó en México" en *The HuffingtonPost*. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com.mx/ral-elizalde/cannabis-medicinal-lo-que-si-y-lo-que-no-se-aprobo-en-mexico_a_22064291/ (Consultado en: noviembre 2017).
- Embajada de Estados Unidos (2017). "Iniciativa Mérida". Consultado en: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- Enciso, Froylán (2015). *Nuestra historia narcótica: pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, México: Debate.
- Gobierno Federal (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México: Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.
- Guerrero, Eduardo (2012). "La estrategia fallida", en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083> (Consultado en: octubre 2017).
- Herrera, Jorge (2006). "Critican rechazo de EU a despenalizar drogas", en *El Universal*. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/138259.html> (Consultado en: octubre de 2017).

Hood, Christopher (1987). *The Tools of Government*, Londres: Mcmillan.

Jelmas, Martín (s.f.). *UNGASS 2016: Perspectivas para la reforma de tratados y coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de drogas*. Estados Unidos: Brooking Institute. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Jelmsa-United-Nations-final-Spanish.pdf>

Juicio de Amparo 1163/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, julio 04, 2018. Consultado en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-06/AR-1163-2017.pdf

Juicio de Amparo 237/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Junio 13, 2018. Consultado en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/encuentro_universitario/assets/ar-237-2014-marihuana.pdf

Juicio de Amparo 623/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México. Noviembre 08, 2015. Consultado en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/AR-623-2017-180430.pdf

Ley de Narcomenudeo, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de noviembre de 2017.

Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2017.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Diario Oficial de la Federación, México, 07 de abril de 2017.

Ley General de Salud, Diario Oficial de la Federación, México, 01 de junio de 2016.

Milenio (2016). "A diez años de guerra contra el narco: 100 mil muertos y 30 mil desaparecidos". Disponible en: http://www.milenio.com/policia/10_anos_guerra_contra_el_narco-muertos-desaparecidos-homicidios-milenio_0_863913709.html (Fecha de consulta octubre 2017).

Norma Oficial Mexicana 028-SSA2-2009, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de abril de 2000.

Olvera, Nidia (2016). "Control de Drogas: de Lola la Chata a Salazar Viniestra", en *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/2016/04/12/salazar-viniestra-y-las-relaciones-perversas-del-control-de-drogas/> (Consultado en: noviembre 2017).

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013.

Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2016). *Iniciativa de ley sobre la regulación de la marihuana*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Iniciativa_Marihuana.pdf (Consultado en: octubre 2017).

Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2006). *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/> (Consultado en: octubre 2017).

Sánchez, Lisa (2016). "La sordera de la ONU", en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=28044> (Consultado en: octubre 2017).

Secretaría de Educación (2012). *Programa Sectorial de la SEP 2012-2018*, México: Presidencia de la República Mexicana.

Secretaría de Gobernación (2012). *Programa Sectorial de la SEGOB 2012-2018*, México: Presidencia de la República Mexicana.

Secretaría de Gobernación (2016). *Debate Nacional sobre Marihuana*. Disponible en: <https://www.gob.mx/debatemarihuana> (Consultado en: octubre 2017).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Presupuesto de egresos de la Federación: Ramo 06*. México: SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Presupuesto de egresos de la Federación: Ramo 12*. México: SHCP.

Secretaría de la Defensa Nacional (2012). *Programa Sectorial de la SEDENA 2012-2018*. México: Presidencia de la República Mexicana.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2012). *Declaración Conjunta*, México: SRE.

Secretaría de Salud (2012). *Programa Sectorial de la Secretaría de Salud 2012-2018*, México: Presidencia de la República Mexicana.

Transnational Institute (2016). *UNGASS 2016: ¿Hito histórico u oportunidad perdida?* Disponible en: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida>. (Consultado en: enero 2018).

Valdivia, Jorge (2015). *La SCJN y la marihuana: del temor apocalíptico al debate obligado*, México: ITESO.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (2015). *Proyecto de sentencia, amparo en revisión 237 / 2014*, México: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del *cannabis* en México

En 2006 se dio el primer intento del siglo por lograr la descriminalización de pequeñas cantidades de sustancias en México, pero sin obtener éxito. Diez años después, en el contexto derivado de la guerra contra el narcotráfico, se ha detonado en la arena pública la necesidad de revisar la política de drogas debido a la violencia y el crimen desatados, así como de las nuevas tendencias a nivel internacional sobre la regulación de sustancias psicoactivas como el *cannabis*. Ante tal escenario, la sociedad civil organizada juega un papel con gran protagonismo en el tema. Expertos y organizaciones de la sociedad civil empiezan a tener un mayor peso específico en la redefinición de la política de drogas en México.

El presente cuadernillo presenta una breve recapitulación del caso mexicano sobre los hitos políticos e históricos que han influido en la trayectoria de la política de drogas y sus instituciones. Lo anterior se hace con base en la revisión de instrumentos de política propuestos por Christopher Hood (1983) con la intención de identificar los elementos relacionados con las *Finanzas*, las *Organizaciones*, la *Normatividad* y la *Información* (Análisis FINO).

El Programa de Política de Drogas (PPD) constituye uno de los primeros espacios académicos en México que analizan el fenómeno de las sustancias ilícitas, la política de las drogas y sus consecuencias a partir de las ciencias sociales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro, ubicado en la ciudad de Aguascalientes. El PPD es un espacio académico permanente que tiene el propósito de generar, de manera sistemática, investigación original orientada a estudiar el fenómeno de las drogas y de las políticas de drogas actuales en América Latina desde una perspectiva interdisciplinaria, con el fin de contribuir a su mejor diseño mediante la elaboración de propuestas viables y evaluables, para mejorar los resultados y consecuencias de dichas políticas en la región.

