

# Temas estratégicos 37

2016  
REPORTE

## ➤ Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico

### Resumen

El presente reporte tiene por objetivo plantear la necesidad de evaluar la política de prohibición y control de drogas, con particular atención a la estrategia de “combate frontal” al narcotráfico. Esta evaluación conformaría un elemento relevante para las discusiones legislativas pendientes sobre sustancias controladas y estrategias de seguridad pública. Con este motivo se reseñan normas vigentes relevantes y se examinan los datos oficiales sobre procuración e impartición de justicia en la materia (delitos de narcóticos). También se discute la falta de información adecuada para evaluar el respeto al debido proceso (aspecto clave de la persecución y sanción de estos delitos). Además se analiza el aumento de homicidios ocurrido a partir de 2007 como el ejemplo mejor documentado de las consecuencias no intencionadas del combate frontal al narcotráfico; y se señalan necesidades de información relacionadas con otras consecuencias no intencionadas de la política de control de drogas. A lo largo del reporte se enfatiza la necesidad de generar información *confiable* (a partir de que la propia calidad de los datos sea evaluable) como primer insumo indispensable para la evaluación integral de esta política.

Gráfica 1. Defunciones por homicidio (miles) en México, según año de ocurrencia.



\*Cambio político plasmado en el Objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”

Los análisis desagregados por estados y municipios que concluyen que el aumento de homicidios fue una consecuencia de los operativos permanentes de combate frontal al narcotráfico pueden leerse en: Escalante (2011a,b); Merino (2011a); Espinosa y Rubin (2015).

Fuente: datos de Defunciones por homicidio (cifras preliminares para 2015), Estadística de Defunciones, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016a).



# 1. PROHIBICIÓN, CRIMINALIZACIÓN Y PENALIZACIÓN

Durante las *Audiencias públicas para las alternativas de la regulación de la marihuana*, convocadas por el Senado de la República, y el *Debate nacional sobre el uso de la marihuana*, organizado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se discutió ampliamente el marco normativo de control de drogas. A pesar de la información discutida, en estos foros se hizo patente la necesidad de clarificar en el debate público los alcances de la prohibición y de la *criminalización* de usuarios de drogas y campesinos. A fin de precisar tales alcances vale la pena reseñar las normas vigentes.

El instrumento internacional de mayor relevancia en este tema es la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*. Este tratado obliga a los Estados Parte, incluido México, a **tipificar como delitos penales** (es decir, *criminalizar*) diversas actividades (listadas en el Artículo 3 párrafo 1 a), entre otras:

- i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica [...];
- ii) **El cultivo** de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes [...];
- iii) **La posesión o la adquisición** de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el apartado i).

La Convención de 1988 también obliga a los Estados Parte a **tipificar como delitos penales** actividades relacionadas con el consumo personal de drogas. Lo anterior con la salvedad de que los Estados pueden expresar reservas según sus principios constitucionales (pero sólo para

las actividades relacionadas con el consumo personal). La Convención indica lo siguiente:

**Artículo 3 párrafo 2. A reserva de sus principios constitucionales** y de los conceptos fundamentales de su orden jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para **tipificar como delitos penales** conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, **la posesión, la adquisición o el cultivo** de estupefacientes o sustancias sicotrópicas **para el consumo personal** [...] (énfasis añadido).

En otras palabras, el marco internacional sí obliga a los Estados Parte a *criminalizar* actividades consustanciales al consumo de drogas *excepto* en aquellos casos en que sus principios constitucionales entren en contradicción con esta obligación. Las normas mexicanas, en congruencia con este marco internacional y sin reserva expresa, imponen un amplio régimen de prohibición que incluye la *criminalización* de las actividades relacionadas con el consumo.

En los foros públicos del Senado, y de la SEGOB, se observó que existe confusión sobre la situación de *criminalización* de los consumidores debido a la *despenalización* de la posesión de pequeñas cantidades de drogas, para el consumo personal, plasmada en la Ley General de Salud. Al respecto, es importante recordar que *no penalizar* es una figura distinta a *no criminalizar* (lo cual se explica a continuación). Por principio, la Ley General de Salud expresa firme adherencia a los tratados internacionales:

**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 [...] (énfasis añadido).

Para reafirmar la amplitud de la prohibición, la Ley remarca la proscripción de **toda actividad relacionada** con la cannabis, la amapola y el arbusto de coca. Esto implica un régimen aún más estricto que el del marco internacional, toda vez que la Convención de 1988 no prohíbe, por ejemplo, la siembra de amapola como flor de ornato y de cannabis para producir medicinas, aceites y fibras textiles. La Ley mexicana enfatiza así la prohibición:

**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 erythroxylon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

Todas las actividades enmarcadas por este régimen de prohibición constituyen delitos penales tipificados en el Título Décimo Octavo Capítulo VII de la Ley General de Salud y en el Título Séptimo Capítulo I del Código Penal Federal. La percepción errónea de que en México *no se criminaliza* el consumo de drogas se debe a una excepción de *no penalizar* o *no castigar* estas conductas consideradas criminales (es decir, no

aplicar las sanciones correspondientes), plasmada en el Artículo 478 de la misma Ley General de Salud:

**Artículo 478.** El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior [posesión de narcóticos], en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla [del Artículo 479], en igual o inferior cantidad a la prevista [...] 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 (énfasis añadido).

En otras palabras, todas las actividades relacionadas con el consumo de narcóticos en México se han *criminalizado* (es decir, se han tipificado como delitos penales) pero la legislación contempla la excepción de *no penalizar* (no castigar) el *crimen o delito de posesión de drogas* cuando las cantidades que se porten no excedan lo estipulado en la tabla de *dosis máximas de consumo personal e inmediato* del Artículo 479 de la Ley General de Salud (cuadro 1).

**Cuadro 1. Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato, inscrita en el Artículo 479 de la Ley General de Salud.**

Narcótico	Dosis máxima para el consumo personal e inmediato
• Opio	• 2 gr.
• Diacetilmorfina o Heroína	• 50 mg.
• Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	• 5 gr.
• Cocaína	• 500 mg.
• Lisérgida (LSD)	• 0.015 mg.
• MDA, Metilendioxianfetamina	• 40 mg. (polvo, granulado, cristal) • Una unidad con peso no mayor a 200 mg. (tabletas)
• MDMA, dl-34-metilendioxin-dimetilfeniletilamina	• 40 mg. (polvo, granulado, cristal) • Una unidad con peso no mayor a 200 mg. (tabletas)
• Metanfetamina	• 40 mg. (polvo, granulado, cristal) • Una unidad con peso no mayor a 200 mg. (tabletas)

Fuente: DOF (1/6/16)

Ahora bien, aunque una persona *no sea penalizada* por la posesión de narcóticos sí puede ser llevada, y en la práctica así ocurre, a una agencia del Ministerio Público donde se registra su detención y el no ejercicio de la acción penal. Además se da aviso a las autoridades sanitarias competentes para recomendar o imponer, según sea el caso, un tratamiento para su adicción. Así, aún cuando no se *penalice* la posesión de drogas, su *criminalización* sí tiene consecuencias para el consumidor. El Código Penal Federal establece una disposición similar:

**Artículo 199. El Ministerio Público** o la autoridad judicial del conocimiento, **tan pronto conozca que una persona** relacionada con algún procedimiento por los delitos previstos en los artículos 195 o 195 bis [posesión de narcóticos] **es fármacodependiente, deberá informar de inmediato** y, en su caso, dar intervención **a las autoridades sanitarias competentes, para los efectos del tratamiento que corresponda** (énfasis añadido).

Una discusión relacionada con todo lo anterior pero que puede llevarse, y de hecho ocurre, de forma independiente, es la relativa a los montos de las *dosis máximas para consumo personal e inmediato* (cuadro 1). Esto último se refiere al acuerdo sociopolítico sobre los límites tolerados –en qué nivel fijarlos para *no penalizar* el consumo sin tolerar el narcomenudeo–. Así, revisar y ampliar estos montos, como se ha propuesto en algunas iniciativas legislativas, no implica *descriminalizar* el consumo, sólo implica ampliar el margen de tolerancia, o de *no penalización*, ya existente para los consumidores.

Por otra parte, también es relevante señalar la *penalización* de los campesinos que cultivan amapola, cannabis o peyote pues todas las sanciones establecidas incluyen penas de prisión. Entre otros efectos, su encarcelamiento interfiere con la implementación de programas alternativos de desarrollo y profundiza situaciones de pobreza. Aún cuando los campesinos imputados tengan escasa educación formal y vivan en extrema pobreza, el Código Penal Federal les impone una sanción de uno a seis años de prisión:

**Artículo 198. Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembra, cultivo o coseche** plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares [...] **cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.**

**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** [...]

Si [...] no concurren las circunstancias que en ellos se precisan [escasa instrucción y extrema necesidad], la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194 [de 10 a 25 años cuando la finalidad sea comerciar, traficar o suministrar]. Si falta esta finalidad la pena será de dos a ocho años de prisión (énfasis añadido).

Otra característica relevante de las normas mexicanas es la *prisión preventiva oficiosa*. Esta medida se impone a personas acusadas o imputadas, que son jurídicamente inocentes hasta que se pruebe lo contrario, con la finalidad de garantizar su presencia en todo su proceso judicial (es decir, que busca evitar su posible fuga). En la reforma a la justicia penal de 2008 se estableció en el artículo 19 constitucional la obligación de los jueces de ordenar prisión preventiva *oficiosamente* (es decir de forma automática) para los acusados de cometer diversos delitos considerados particularmente lesivos, entre otros, los delitos contra la salud en materia de narcóticos. Por ejemplo, en el caso de campesinos acusados de sembrar cannabis o amapola, las normas vigentes obligan a que lleven sus procesos en prisión preventiva.

En este sentido es que la legislación mexicana sí impone un cuadro de *criminalización* a consumidores de drogas y estricta *penalización* a campesinos acusados de cultivar estas plantas. En la siguiente sección se exploran algunas consecuencias generales de la aplicación del marco normativo vigente pero sería recomendable realizar una evaluación detallada de los efectos socioeconómicos derivados de estas situaciones particulares de *criminalización* y *penalización*.



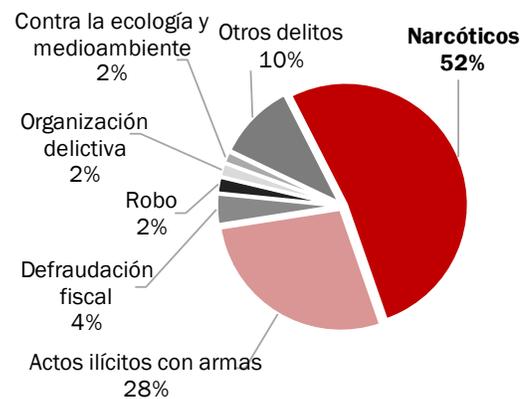
## 2. APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL DE PROHIBICIÓN

El marco legal de prohibición de drogas configura delitos que deben ser perseguidos y sancionados por las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia. El conjunto de estrategias y acciones destinadas a implementar este marco configura una de las políticas más debatidas en años recientes. Sin embargo, se tienen pocos datos estadísticos que permitan elaborar evaluaciones integrales –lo cual contrasta con otras políticas nacionales, tales como las de combate a la pobreza–.

La poca información disponible y comparable en el tiempo, revela un aumento en la persecución de delitos en materia de narcóticos (cualquier delito de drogas, no necesariamente narcotráfico). La gráfica 2 muestra un aumento en el número de personas procesadas en juzgados de primera instancia por delitos de esta índole: de 12 mil a principios del siglo XXI a casi 28 mil en 2012, con un marcado incremento en 2010 (el aumento de procesados por delitos del *fuero común* se debe a que las conductas relativas al narcomenudeo pasaron a ser también competencia de los gobiernos estatales con la reforma de 2009; DOF, 20/8/09).

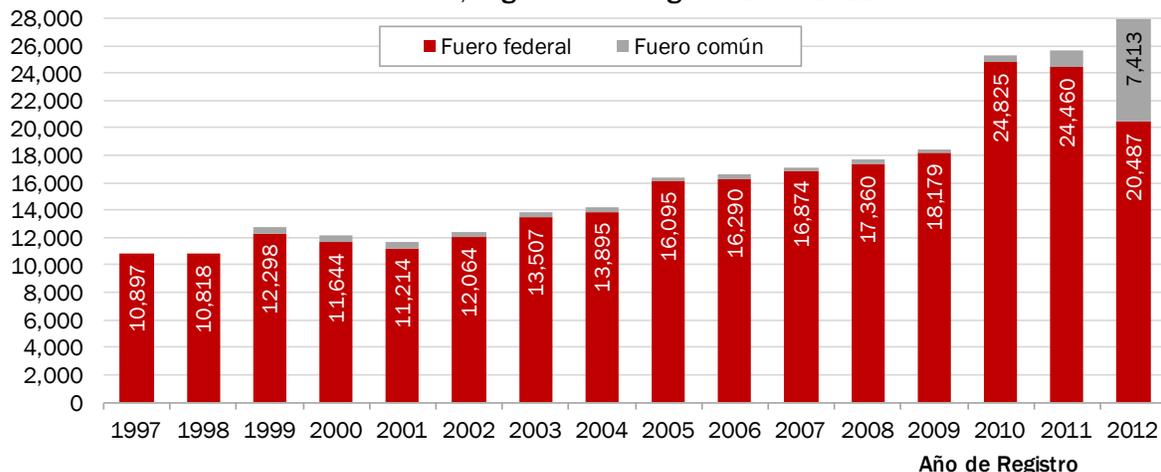
La mitad de las personas procesadas por delitos del fuero federal son acusadas de delitos en materia de narcóticos (gráfica 3 para 2012 por ser el dato disponible más reciente; proporción similar para años anteriores). Aunque la distribución de la gráfica 3 no refleja directamente los recursos invertidos en perseguir distintos tipos de delitos, sí es una primera aproximación a esta cuestión.

**Gráfica 3. Personas procesadas por delitos del fuero federal, según tipo de delito, 2012.**



Fuente: datos de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

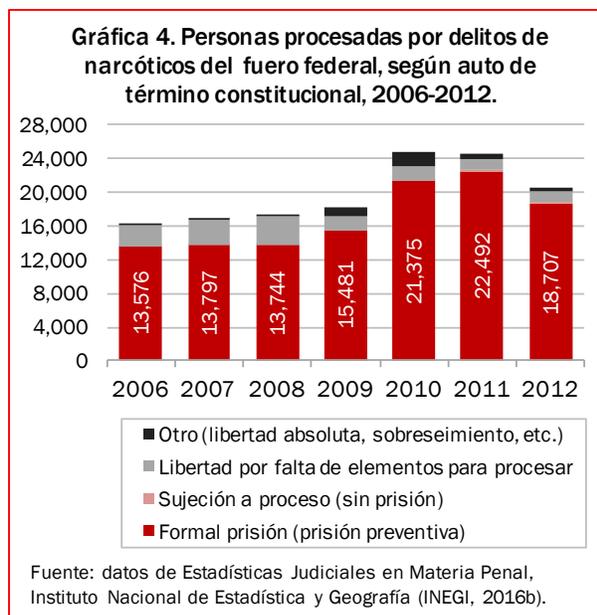
**Gráfica 2. Personas procesadas penalmente por delitos en materia de narcóticos, ambos fueros, según año de registro 1997-2012.**



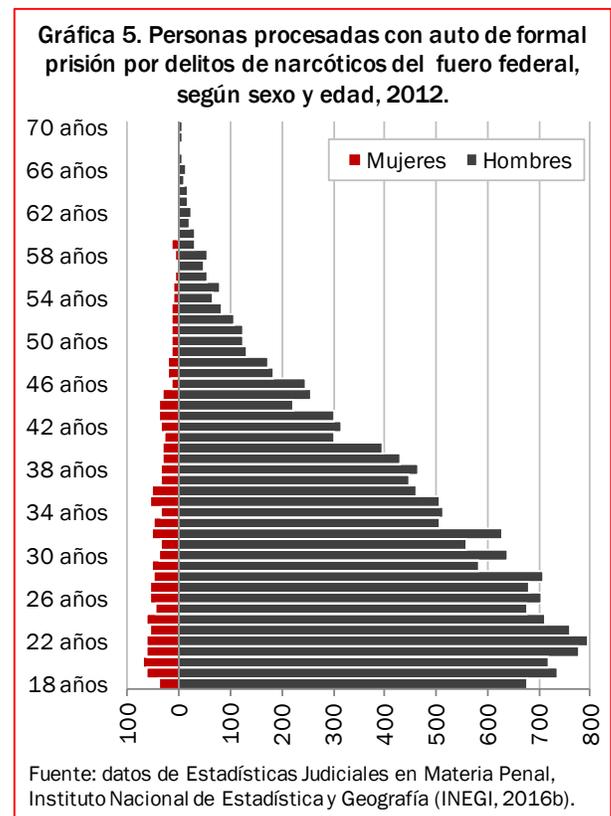
Fuente: datos de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Estadísticas históricas, Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

La distribución de personas que ingresan a prisión preventiva por tipos de delitos sí es un indicador del uso de recursos del sistema penitenciario. **De todas las personas enviadas a prisión preventiva por delitos del fuero federal, 54% son acusadas de cometer delitos de narcóticos** (dato para 2012; INEGI, 2016b). Cabe señalar que el peso relativo de estos delitos aumenta un poco con respecto a la distribución de la gráfica 3 por la obligación legal de dictar prisión preventiva *oficiosa* en estos casos. Estas cifras sugieren que buena parte de los recursos federales para la procuración de justicia y del sistema penitenciario se gastan en la aplicación del marco legal de prohibición de drogas.

El uso de la prisión preventiva es uno de los aspectos más punitivos de la política de control de drogas: 9 de cada 10 personas acusadas de cometer delitos de narcóticos del fuero federal reciben auto de formal prisión, es decir, deben enfrentar las acusaciones y llevar sus juicios en reclusión (a pesar de ser jurídicamente inocentes hasta que se pruebe lo contrario y sean declarados culpables). El 10% restante sale libre, ya sea por falta de elementos para procesar, por sobreseimiento de sus casos o por dictarse su libertad absoluta.

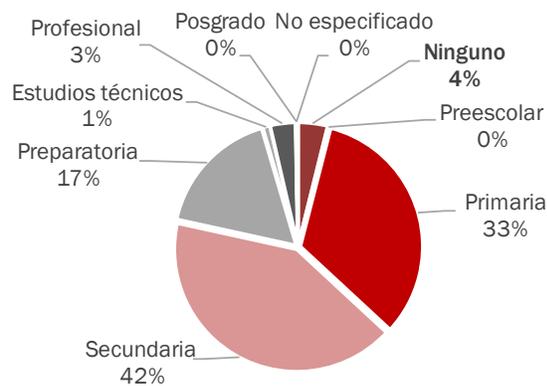


La información disponible permite revisar algunas características de las personas enviadas a prisión preventiva. Por principio, llama la atención la corta edad de quienes son acusados de cometer delitos de narcóticos del *fuero federal* (es decir, de conductas relacionadas con narcotráfico pues las relativas al narcomenudeo pertenecen al fuero común desde 2009). La gráfica 5 muestra la distribución por edad y sexo de las personas que ingresaron a prisión preventiva en el año 2012 acusadas de cometer este tipo de delitos (para años anteriores se observan distribuciones similares). Ese año ingresaron casi 19 mil personas, de entre las cuales, una de cada tres fue un hombre de 18 a 25 años de edad (casi 6 mil jóvenes varones; si se consideran hombres de 18 a 30 años suman casi 10 mil y representan 53% del total). En otras palabras, la mayoría de las personas que cada año entran a prisión preventiva por delitos relacionados con el narcotráfico se conforma de manera desproporcionada por hombres notablemente jóvenes.



Estos jóvenes tienen, además, un nivel educativo muy bajo (gráfica 6): uno de cada tres aprobó únicamente algún grado de primaria. En general, 8 de cada 10 no entraron a nivel bachillerato. Con respecto a su situación laboral, 9 de cada 10 afirmaron tener algún trabajo (cerca de 17 mil en 2012). De entre ellos, sus ocupaciones eran las siguientes: 30% eran obreros o artesanos (más de 5 mil en 2012), 13% eran comerciantes (2 mil) y 10% eran trabajadores agropecuarios (casi otros 2 mil; INEGI, 2016b).

**Gráfica 6. Personas procesadas con auto de formal prisión por delitos de narcóticos del fuero federal, según algún grado aprobado (nivel educativo), 2012.**



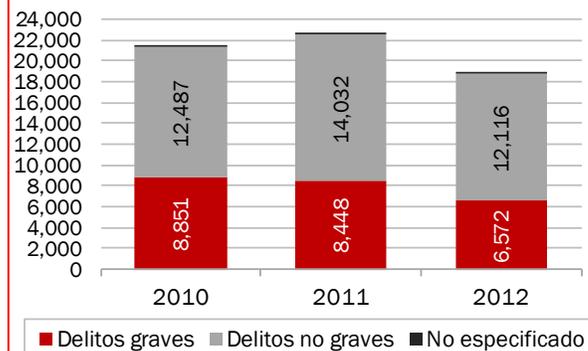
Fuente: datos de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

Los datos disponibles no permiten conocer las conductas específicas por la cuales estas personas fueron puestas en prisión preventiva (p.ej., cultivo, posesión o transporte de drogas). Es probable que esto no se deba a una negativa gubernamental de liberar datos, sino a que la propia forma como se tipificaron los delitos dificulta la clasificación de cifras más desagregadas (en artículos unitarios se tipificaron conductas muy diversas que se traslapan entre sí, ver por ejemplo el Artículo 194 del Código Penal Federal).

Lo que sí se tiene disponible es la clasificación de la *gravedad* de los delitos (gráfica 7): sólo 4 de cada 10 personas que ingresan a prisión preventiva por delitos de narcóticos del fuero federal están acusadas de cometer *delitos graves*.

En contraste, a 6 de cada 10 se les acusa de cometer delitos de narcóticos considerados como *no graves*.

**Gráfica 7. Personas procesadas con auto de formal prisión por delitos de narcóticos del fuero federal, según la calificación de sus delitos, 2010-2012.**



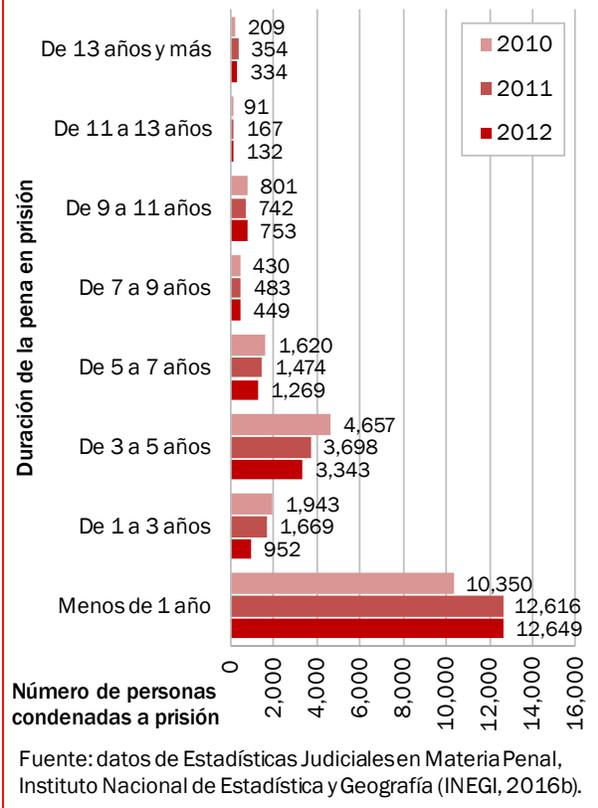
Fuente: datos de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

Esta situación de encarcelar por delitos menores a miles de hombres muy jóvenes con baja escolaridad y ocupaciones precarias (a pesar de que son jurídicamente inocentes hasta que se pruebe lo contrario en un juicio), ha motivado a algunos académicos y activistas a señalar que la política de drogas afecta de sobremanera a jóvenes ya de por sí marginalizados. Por ejemplo, Steve Rolles *et al.* (2015) señalan que muchos adolescentes y jóvenes, en diversos países, son privados de su libertad por leyes desmedidas o fuera de proporción en relación con el contexto de pobreza y de falta de oportunidades en el que viven estos jóvenes.

Con respecto a la impartición de justicia (es decir, con la resolución de juicios y castigo de delitos), la información disponible permite examinar las sentencias dictadas en esos mismos años (emitidas en juzgados de primera instancia). Pero antes vale la pena recordar que el año en que se dicta sentencia no es necesariamente el mismo en que ocurrió el delito, ni tampoco el mismo en que se registra a la persona procesada (en algunos casos todo sucede en el mismo año pero en otros pueden ocurrir demoras en los procesos de procuración e impartición de justicia).

La gran mayoría de las personas que recibe sentencia por delitos de narcóticos del fuero federal es declarada culpable (95% de sentencias condenatorias en 2012; INEGI, 2016b). Y prácticamente todas las personas declaradas culpables son condenadas a prisión (99.4%). En números absolutos, cerca de 20 mil personas son sentenciadas y condenadas a prisión anualmente por delitos de narcóticos. De primera impresión, estas cifras de condenas podrían sugerir que se está apresando un número elevado de peligrosos narcotraficantes (por ser delitos del fuero federal). Pero esta percepción no concuerda con el hecho de que sólo 4 de cada 10 procesados son acusados de delitos graves. Por este motivo es necesario revisar con más detalle las penas impuestas (gráfica 8).

**Gráfica 8. Personas con sentencia condenatoria con pena de prisión por delitos de narcóticos del fuero federal, según duración de la pena, 2010-2012.**



La gráfica 8 muestra montos de personas condenadas a prisión, distribuidas según el tiempo que deben permanecer recluidas, por

haber sido declaradas culpables de cometer delitos de narcóticos del fuero federal. Es de llamar la atención la cantidad de personas condenadas a prisión por periodos muy breves de tiempo: **6 de cada 10 personas condenadas por delitos de narcóticos del fuero federal reciben penas de prisión por menos de un año** (esto es un claro indicativo de que las conductas por los que fueron condenadas no se consideran graves o particularmente lesivas para la sociedad). En número absolutos se tiene que cada año cerca de 12 mil personas son condenadas a pasar unos meses en prisión (de hecho, puede ocurrir que, al momento de recibir su sentencia, estas personas ya hayan pasado esos meses recluidas en prisión preventiva, de tal modo que salen libres porque ya han cumplido, por decirlo de alguna manera, con su condena).

Por otra parte, las proporciones de sentencias condenatorias se relacionan con un aspecto poco discutido pero relevante para la evaluación de la política de drogas y, en general, del desempeño de la justicia penal. Por ejemplo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que es la agencia encargada de hacer valer las convenciones internacionales de prohibición y control de drogas a través de la implementación de sus programas de acción, recomienda utilizar esta proporción de casos que logran sentencias condenatorias como un indicador de eficacia de las fiscalías (del Ministerio Público; ver UNODC, 2010:12). Este indicador también se conoce como razón de eficacia procesal o, simplemente, como eficacia de gestión (p. ej., ver Echarri, 2012).

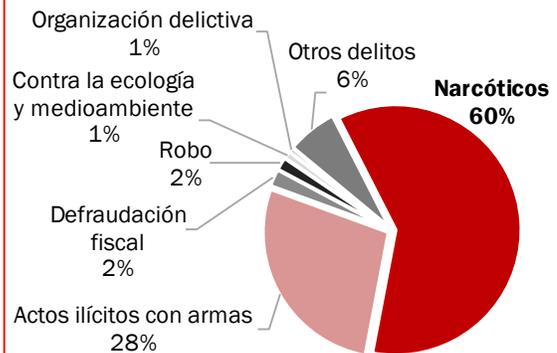
Aunque existen diversas alternativas para estimar este tipo de eficacia (p. ej., proporción de condenados respecto de todos los procesados o, proporción de condenas respecto de casos remitidos en un año), la lógica siempre es la misma: desde la perspectiva del Ministerio Público una gestión eficaz implica formular acusaciones irrefutables que deriven rápidamente en sentencias condenatorias. De hecho, esta eficacia (medida a través de proporciones de

sentencias condenatorias) se ha considerado en México como indicador oficial de desempeño, tanto en el anterior Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012 (DOF, 21/2/08) como en el actual Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 (DOF, 16/12/13).

Los datos disponibles permiten calcular la *eficacia de gestión* a través del tiempo, según el año de ocurrencia de delitos de narcóticos del fuero federal. La gráfica 9 muestra los montos de personas vinculadas a proceso (procesados con auto de formal prisión y de sujeción a proceso) y de personas condenadas por estos mismos delitos, junto con la *razón de eficacia procesal* que se obtiene a partir de ambos montos. El indicador de *eficacia* resulta notablemente elevado: alrededor de 90% para todos los años (la caída en 2011 y 2012 es un efecto común de la tardanza de los procesos judiciales; para comparar esta razón con casos de delitos violentos ver Echarri, 2012). En este sentido es que la persecución de delitos relacionados con drogas le permite al Ministerio Público reportar, tanto en el ámbito nacional como internacional, niveles notablemente altos de *eficacia de gestión*.

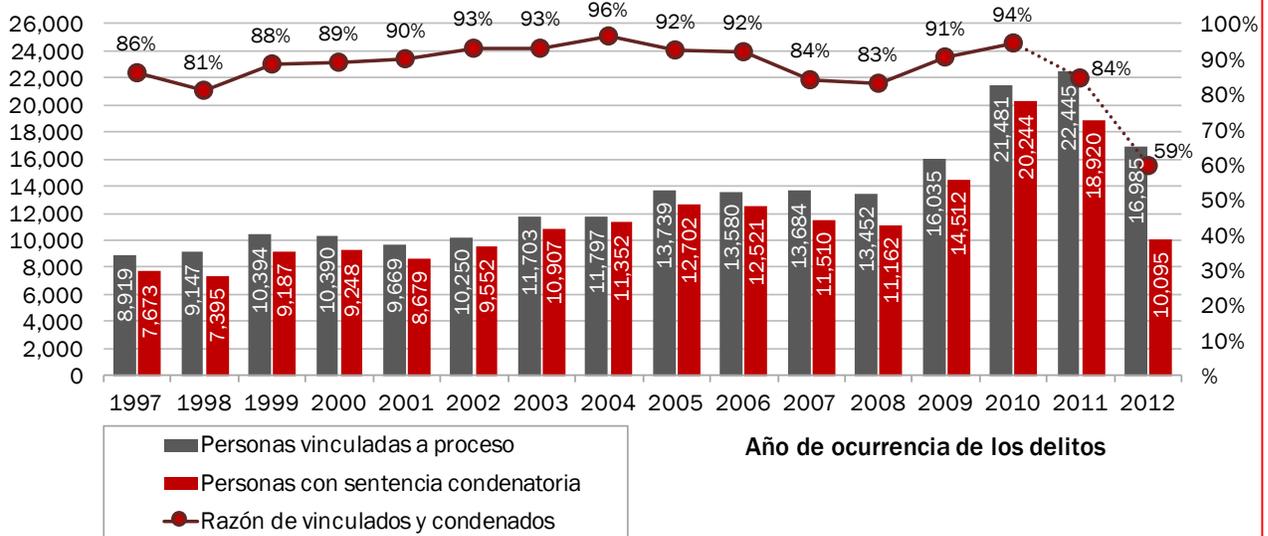
La importancia de los delitos de narcóticos para cuestiones de *gestión eficaz* del Ministerio Público puede aproximarse de distintas formas. Por ejemplo, de todas las personas que son condenadas cada año por delitos del fuero federal, 6 de cada 10 reciben sentencia condenatoria por delitos de narcóticos (gráfica 10 para 2012; proporción similar para años anteriores).

**Gráfica 10. Personas condenadas por delitos del fuero federal, según tipo de delito, 2012.**



Fuente: datos de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Estadísticas Históricas, Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

**Gráfica 9. Personas vinculadas a proceso (auto de formal prisión y sujeción a proceso), y personas condenadas por delitos de narcóticos del fuero federal, según el año de ocurrencia de sus delitos.**



Fuente: datos de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Estadísticas históricas, Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016b).

Tanto los elevados números de personas procesadas y sentenciadas por delitos de narcóticos, como las proporciones que representan de entre todos los tipos de delitos, implican dos grandes líneas de evaluación. Por un lado, estos altos números y proporciones implican un uso intensivo de recursos de procuración e impartición de justicia, así como del sistema penitenciario. Recursos que se destinan principalmente a perseguir y sancionar delitos *no graves* cuyas penas de prisión son menores a un año (gráficas 7 y 8). Aunque se han publicado algunas revisiones de cifras presupuestales (p.ej., Madrazo y Guerrero, 2012; y Guzmán *et al.*, 2014), aún no se ha realizado un análisis detallado del costo en recursos públicos que implica la política de prohibición y control de drogas. Tal y como deben evaluarse *todas* las políticas gubernamentales, sería recomendable realizar una evaluación detallada de sus resultados *versus* costos en recursos públicos (incluyendo *costos de oportunidad* en prevención de adicciones y persecución de *delitos graves* tales como homicidios y secuestros, entre otros aspectos).

Por otro lado, los datos mostrados implican otra línea de evaluación en torno a la información que debe generarse y tomarse en cuenta al examinar los costos y resultados de la política de drogas (tema que se enfatiza en las siguientes secciones del presente reporte). Que se priorice el logro de una *gestión eficaz* en los indicadores recomendados por UNODC y considerados oficiales por el Estado mexicano, minimiza o deja de lado aspectos relevantes del funcionamiento de la justicia en torno a la política de drogas. Por ejemplo, los indicadores de *eficacia procesal* no reflejan que ésta se debe, en buena medida, a la persecución de delitos *no graves* cuyas penas en prisión son menores a un año. Menos aún se consideran aspectos tales como la prisión preventiva oficiosa y la afectación desproporcionada que ésta tiene sobre jóvenes ya de por sí marginalizados. Para explorar esta otra línea de evaluación, y poder realizarla en un futuro próximo, es necesario discutir cuestiones técnicas en materia de generación de información.

## 2.1 Interrupción de las posibilidades de evaluación (problemas de comparabilidad y confiabilidad de las fuentes recientes)

La fuente de información que recopilaba y permitía el análisis de los datos oficiales aquí mostrados, denominada Estadísticas Judiciales en Materia Penal (EJMP), fue suspendida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Debido a esta decisión, ya no es posible actualizar las series históricas aquí examinadas pues se ha perdido la comparabilidad con estos datos digitales que datan desde 1997 hasta 2012 (es ahora imposible discutir con datos más recientes el tipo de cuestiones aquí exploradas). El INEGI ha argumentado que la suspensión de este proyecto estadístico se debió a que fue sustituido por otro más amplio y *confiable*:

[Funcionarios del INEGI] Advirtieron que el Censo Nacional de Impartición de Justicia (CNIJE), mecanismo que sustituye al proyecto de Estadísticas en Materia Penal (EJMP), representan una fuente mucho más amplia y confiable de información estadística que permite medir el fenómeno de la justicia de forma integral [...]

De acuerdo con la comparación de instrumentos, en lo que se refiere a procesados en expedientes del 2012, mientras la EJMP lograron captar 163 mil 446 procesados, el CNIJE captó 238 mil 290, es decir, un 45 por ciento más.

De acuerdo con los funcionarios, esta diferencia se explica, en parte, porque los cuestionarios del proyecto de EJMP se entregaban a los juzgados y los llenaba cualquier persona, mientras que la información del Censo es validada por la firma del presidente del Poder Judicial Estatal (Garduño, 14/12/2014).

Una refutación sencilla a la afirmación de que el nuevo proyecto es “más amplio”, es que ahora es imposible actualizar las series históricas aquí mostradas. Esto porque ya no se generan datos comparables con este nivel de desagregación, es decir, ahora se ha *perdido* información. La afirmación de que ahora se captan “45% más” personas procesadas obedece a que las EJMP captaban exclusivamente procesados en juicios de primera instancia y mientras que el CNIJE no

capta cifras desagregadas, por lo que reporta números de procesados de *cualquier* instancia (en sus cifras de procesados se cuentan personas que ya han sido sentenciadas una vez, han apelado y han logrado iniciar un *segundo* proceso y, es imposible diferenciarlas de las personas que no han recibido sentencia alguna). De hecho, las cifras que se mencionan hacen evidente la imposibilidad de examinar datos desagregados. La suspensión de las EJMP implicó pérdidas de información que aún no han sido resarcidas. Entre otras pérdidas importantes se tiene que:

- > Se limitaron las posibilidades de análisis desagregados y cruces de variables. Es ahora imposible, por citar un ejemplo, conocer el sexo y la edad de las personas enviadas a prisión preventiva por delitos de narcóticos pues se ha limitado la clasificación de delitos y se ha perdido la capacidad de cruzar variables (porque los nuevos censos sólo captan cifras agregadas).
- > Se perdieron diversas características de las personas procesadas y sentenciadas, de los principales delitos materia de consignación, y de todos los delitos registrados. Entre otras características, se ha perdido la fecha (mes y año) de ocurrencia de los delitos; el estado psicofísico de las personas al cometer el delito (pleno uso de facultades mentales, ebrio, drogado); la condición de reincidencia; etc.

Junto con la desaparición de las EJMP se suspendió la actualización de una clasificación detallada de 845 delitos, homologada a todos los códigos penales y leyes que tipificaban delitos: la Clasificación Estadística de Delitos<sup>1</sup> (CED; INEGI, 2013). La CED fue substituida por la *Norma Técnica para la Clasificación de Delitos del Fuero Común*<sup>2</sup> (DOF, 21/12/11), cambio que también

---

<sup>1</sup><http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/ced2012/default.aspx>

<sup>2</sup>[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/doc/nt\\_cndfcfe.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/doc/nt_cndfcfe.pdf)  
(ambos vínculos consultados el 1/8/16)

implicó una pérdida importante de información. La CED clasificaba 845 delitos de ambos fueros, común y federal, agrupables en cuatro niveles de agregación para facilitar el análisis (clase de delitos, grupos unitarios, subgrupos y grupos principales), mientras que la Norma Técnica sólo considera 33 delitos del *fuero común* agrupados en un solo nivel de agregación (bien jurídico afectado). Entre otros tipos de delitos que ya no pueden estudiarse, se ha perdido la categoría de *delitos de narcóticos del fuero federal* (motivo por el que, entre otros tantos, es imposible actualizar los datos aquí discutidos).

Con respecto a la *confiabilidad* de los datos, ésta es una discusión más técnica pero muy relevante para muchas discusiones actuales. La *confiabilidad* de los datos es la cuestión de fondo, que subyace y en muchos casos decide los debates actuales sobre homicidios, incidencia delictiva, desaparición de personas, etcétera (temas relacionados con la política de drogas y con la seguridad pública, en general). Por este motivo vale la pena adentrarse en esta cuestión, no sólo por la mera sustitución de las EJMP, sino porque este cambio permite ejemplificar una de las discusiones más relevantes, pero poco conocidas, de la evaluación de políticas gubernamentales en general, y en particular de la política de drogas (porque esta discusión también es útil para aproximarse a temas como el aumento de homicidios y personas desaparecidas).

En la declaración citada por los funcionarios de INEGI pareciera que la *confiabilidad* de las fuentes depende de la *firma* de la persona que valida la información (por su afirmación de que los formatos de las EJMP los llenaba “cualquier persona, mientras que la información del Censo es validada por la firma del presidente del Poder Judicial Estatal”). De entrada, esta afirmación es muy sencilla de refutar: los *Formatos de captación*<sup>3</sup> de las EJMP eran validados mediante el sello del juzgado y la *firma* del juez responsable (basta ver

---

<sup>3</sup><http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx>  
(consultado 1/8/16)

estos formatos para refutar la veracidad de su afirmación. Pero el problema de la *confiabilidad* de los datos va mucho más allá de la *firma* de la persona que valida la información.

La única manera de evaluar la *confiabilidad* de la información es entrar a las bases de datos y examinarlas a profundidad. Por eso es importante que las fuentes estadísticas permitan el libre acceso a sus bases y no se limiten a presentar tabulados (cuidando la confidencialidad de los datos personales, claro está). Por ejemplo, con respecto a la política de drogas, sería relevante estudiar diversas características de la población dentro de los reclusorios (y no sólo de quienes ingresan a prisión preventiva, que son los datos aquí mostrados), sin embargo, la Comisión Nacional de Seguridad sólo publica un cuadernillo con tabulados muy limitados.

En relación con las EJMP, sus datos están disponibles en la página web de INEGI, en la sección de *Registros Administrativos, Estadísticas Históricas*, bajo la nueva denominación de “Judiciales en materia penal”<sup>4</sup>. Los datos del CNIJE también están disponibles al público como parte de los *Censos de Gobierno*<sup>5</sup>. De tal manera que cualquier persona puede constatar por sí misma las pérdidas de información aquí mencionadas y confirmar que los datos de las EJMP eran más *confiables* que los del CNIJE. Sin embargo, revisar bases de datos a detalle no es una tarea sencilla para quienes no acostumbran realizar esta actividad (motivo por el cual los debates sobre la *confiabilidad* de cifras de homicidios y ejecuciones, por mencionar ejemplos relevantes para la política de drogas, resultan difíciles de seguir para algunas personas).

<sup>4</sup><http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx>

<sup>5</sup><http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/default.aspx> (ambos vínculos consultados el 1/8/16)

Por fortuna, existe un requerimiento *básico e indispensable* para las fuentes de información que puede servir como primer criterio formal para la evaluación de su calidad y *confiabilidad* (es decir, que puede servir como ‘regla del pulgar’ para las personas que no acostumbran trabajar con bases de datos). Este criterio es la publicación de un documento metodológico, en el cual se precisen de forma articulada *todos* los aspectos referentes a la recopilación y sistematización de sus datos. Sin este documento es imposible evaluar de manera rigurosa la calidad de los datos (esto porque revisar *todos* los aspectos metodológicos es el *primer paso* en la evaluación de la calidad de la fuente, es decir, es un requisito *necesario más no suficiente para garantizar su confiabilidad*). En otras palabras, una fuente de información que no hace públicos *todos* sus aspectos metodológicos no es *confiable* porque no permite dar el primer paso en la evaluación de su calidad.

Es relevante entonces remarcar que, las EJMP publicaban cada año una *Síntesis Metodológica* (INEGI, 2012), mientras que los Censos de Gobierno carecen de un documento integral y sólo publican *algunos* aspectos metodológicos, tales como sus *Marcos Conceptuales* (p. ej., INEGI, 2015a). Otro ejemplo, el INEGI inició recientemente un proyecto complementario a los Censos de Gobierno denominado “Impartición de justicia en materia penal”<sup>6</sup>, del cual tampoco se han publicado aún *todos* sus aspectos metodológicos (aunque se indican algunas características en su página web, no se tiene una *Síntesis metodológica*, ni la *Descripción de la base de datos*, ni el diseño de su “esquema homologado” de captación). Cabe señalar que este nuevo proyecto tampoco ofrece datos comparables que permitan actualizar las series de datos aquí mostradas. Entre otros

<sup>6</sup><http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/seguridad/justiciapenal/> (consultado el 1/8/16)

La publicación de todos los aspectos metodológicos de una fuente de información es un requisito básico e indispensable para evaluar su calidad y, por ende, su confiabilidad.

motivos porque sólo recopila información del fuero común y no permite cruzar características de las personas con las del delito principal (materia de consignación). También vale la pena mencionar que este criterio básico de publicar *todos* los aspectos metodológicos de las fuentes de información es relevante para otros temas de la política de drogas, y de seguridad pública en general, tales como las cifras de incidencia delictiva y de personas desaparecidas (temas que se discuten en las siguientes secciones).

Otro aspecto relacionado con la generación de información para la evaluación de las políticas gubernamentales es la *orientación principal* de la fuente. Las fuentes de información se diseñan con cierta orientación, la cual define el tipo de datos que se recopilan. Por ejemplo, las EJMP respondían a recomendaciones de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNSTATS, 2004). Mientras que los Censos de Gobierno se corresponden con las recomendaciones de UNODC (2010). De hecho, el INEGI inició desde 2008 una estrecha colaboración con UNODC, la cual se consolidó con un convenio de cooperación firmado en 2010 (INEGI, 2010). Aún más, en el artículo IV.1<sup>7</sup> de este acuerdo se estableció la “aportación” de INEGI a UNODC de un millón veinticuatro mil dólares para la implementación y ejecución de un ‘Centro de Excelencia’ para información estadística de gobierno, victimización y percepción del crimen<sup>8</sup> (toda vez que este centro se estableció con dinero público mexicano, es pertinente realizar una revisión *pública* de la información que ahí se genera). Pues bien, la *orientación principal* de las recomendaciones de UNSTATS y UNODC difieren notablemente (a pesar de que ambas forman parte del sistema de Naciones Unidas).

Las recomendaciones de UNSTATS enfatizaban el objetivo de organizar un *sistema nacional*

<sup>7</sup><http://www.dgapi.snieg.mx/IdentidadInstitucional/Presencia%20Internacional/Convenios/Docs/UNODC.pdf>

<sup>8</sup><http://www.cdeunodc.inegi.org.mx>  
(ambos vínculos consultados el 1/8/16)

de estadísticas en materia de justicia penal, mientras que UNODC enfatiza la recolección de *estadísticas administrativas*, a través de las cuales se busca evaluar la justicia penal desde la particular perspectiva de esta oficina (que es el cumplimiento de los tratados internacionales de prohibición de drogas y de combate al narcotráfico y otras formas de crimen transnacional organizado). Aunque ambas *orientaciones* no son necesariamente contrapuestas, en un contexto de recursos limitados sí implican una priorización diferenciada en la inversión de recursos (es decir, qué tipo de datos se prefieren recolectar y sistematizar). Revisar ejemplos concretos puede ayudar a clarificar esta discusión. Por ejemplo, el *enfoque sistémico* enfatizado por UNSTATS se hace evidente en las siguientes recomendaciones:

1.11 La investigación y el análisis de políticas se basan por lo general en el criterio de que **el delito es de carácter relacional, que para entenderlo se debe entender también** el vínculo existente entre los cambios que se producen en el fenómeno de la delincuencia y los cambios experimentados en **las condiciones sociales que configuran su forma y naturaleza y generan, mantienen, reducen o incrementan la tasa de criminalidad** [...]

1.13 b) Las estadísticas prestan el mayor grado de utilidad en el contexto de otras estadísticas o en relación con ellas. Esto tiene dos consecuencias. La primera, que **las series cronológicas son por lo general más útiles e instructivas que una simple observación aislada**. La segunda, que **un cuerpo determinado de estadísticas cobra más sentido cuando se relaciona con otras estadísticas**, se refieran éstas o no al mismo tema, ya que eso subraya la importancia de la coordinación y armonización de conceptos, definiciones, clasificaciones, métodos y procedimientos (énfasis añadido; UNSTATS, 2004:3)

En contraste, UNODC enfatiza la medición de la *eficacia* de las instituciones relacionadas con la justicia penal. Esto concuerda con el mandato de esta oficina pues su principal interés es conocer la *eficacia* con que se cumplen los tratados internacionales que le dieron origen. Por ejemplo, las siguientes recomendaciones:

Sin lugar a dudas, **debería alentarse a todos los organismos de la justicia penal a que adoptasen**

**indicadores de la eficacia** y establecieron los mecanismos de recopilación de datos necesarios para **vigilar el cumplimiento de dichos indicadores** [...]

Existen muy pocas jurisdicciones que hayan adoptado indicadores para medir sistemáticamente la **eficacia del ministerio público**. Los indicadores más habituales a ese respecto son los siguientes: [...] La proporción anual de casos en los que los imputados se declaran culpables [...] **La proporción anual de casos en que se dictó una sentencia condenatoria**[...] (énfasis añadido; UNODC, 2010: 11-12).

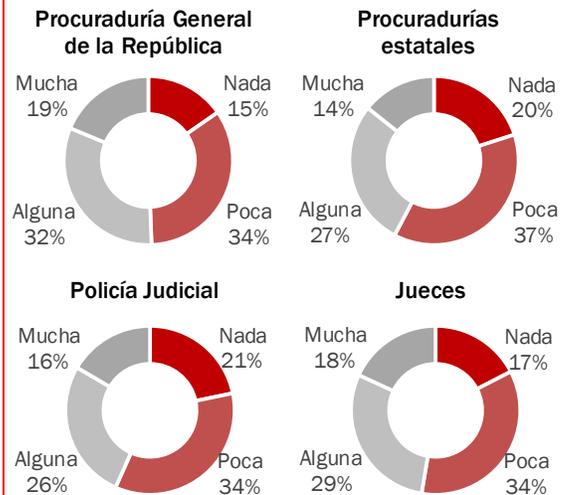
Puede ser que estos indicadores sean útiles para medir la *eficacia* de las fiscalías en países con sistemas de justicia legitimados (que gozan de la confianza ciudadana y que son objeto de pocas sospechas de corrupción). Pero en México, donde el sistema de justicia es ampliamente cuestionado (gráficas 11 y 12), este tipo de indicadores no son los más pertinentes y, de hecho, son duramente criticados por organizaciones de la sociedad civil. Sin un sistema garante del debido proceso, altas proporciones de condenas no implican necesariamente *eficacia* en la investigación ministerial, también pueden implicar la incriminación frecuente de personas inocentes. Por ejemplo, Francisco Rivas del Observatorio Nacional Ciudadano escribió lo siguiente:

Al ejemplo que me refiero es a lo sucedido el pasado 25 de abril en el Estado de México. Fernando Ulises Cárdenas, Director de Litigación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), apareció en un video en el cual regaña a colaboradores de la procuraduría por el bajo porcentaje de sentencias condenatorias de imputados en la entidad. En dicho video el funcionario estatal insiste en que lo importante para la PGJEM es la “estadística de efectividad”, es decir, cuántos casos se ganan en el poder judicial, que la excusa no puede ser que los agentes del ministerio público no pueden fabricar culpables, cuando eso es algo que siempre ha sucedido en la institución [...]

Indudablemente es importante reconocer que las declaraciones de Fernando Ulises Cárdenas no deben ser consideradas como irrefutables, que muy probablemente muchos ministerios públicos y policías ministeriales de la entidad han hecho y

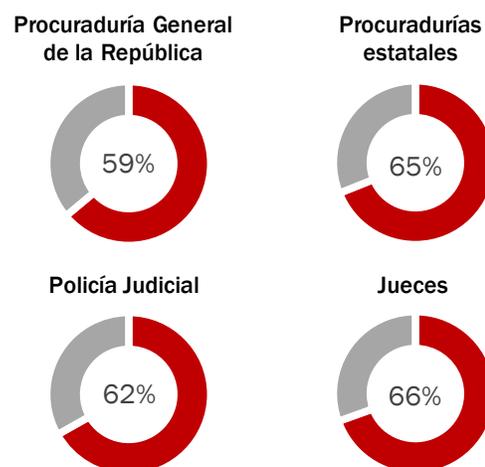
hacen un trabajo exhaustivo en tratar de brindar acceso a la justicia de las víctimas. Sin embargo, estas declaraciones sí deben ser tomadas como un asunto de suma trascendencia y preocupación, ya que muestran cómo se percibe el proceso de justicia por parte de algunos funcionarios y qué tipo de presión ejercen los mandos sobre los colaboradores de la institución (Rivas, 11/5/2016)

**Gráfica 11. Nivel de confianza en instituciones del sistema de justicia penal, 2015.**



Fuente: datos de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015b).

**Gráfica 12. Porcentaje de la población que percibe corrupción en instituciones de justicia, 2015.**



Fuente: datos de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015b).

Así, mientras UNSTATS enfatiza la recolección de datos que permitan entender el *carácter relacional* de los delitos (tales como *fecha y lugar de ocurrencia de todos los delitos, y sexo, edad, nivel educativo de todas las personas procesadas*), UNDOC enfatiza la recolección de datos que permitan medir la *eficacia de gestión* (tales como *número de expedientes ingresados, y proporción de sentencias condenatorias*). En este sentido es que la orientación de las fuentes implica la recolección de datos diferentes, **y los tipos de datos que se recolectan predefinen el tipo de evaluaciones que se podrán realizar posteriormente a las políticas gubernamentales.** Dados los cuestionamientos existentes a la procuración e impartición de justicia en México, sería recomendable, además de recuperar el *enfoque sistémico* recomendado por UNSTATS sobre el carácter relacional del delito, recopilar información que permitiera evaluar el respeto al debido proceso y la protección de otros derechos procesales.

## 2.2 Necesidad de evaluar el respeto al debido proceso

En México carecemos de información oficial que permita evaluar el respeto al debido proceso y a la presunción de inocencia, entre otros derechos civiles y políticos. Esta falta de información es relevante, primero, porque es obligación del Estado la promoción, el respeto y la garantía de estos derechos –y sin diagnósticos claros y evaluaciones precisas es difícil, por no decir imposible, cumplir con esta obligación–. Segundo, porque sin la garantía plena del respeto al debido proceso y a un juicio justo, es también imposible garantizar que no se esté inculcando a personas inocentes y se esté castigando a los verdaderos culpables de cometer delitos.

En el ámbito particular de la aplicación de la política de drogas en México se han documentado múltiples casos de inculcación de personas inocentes. Los casos más discutidos por la prensa nacional e internacional se refieren a la inculcación de personas inocentes y alla-

namientos ilegales de viviendas mediante los fraudulentos “detectores moleculares” –marcas comerciales GT200, ADE651 y otros– (ver entre otros, Lacey<sup>9</sup>, 15/3/10; Castellanos<sup>10</sup>, 21/8/13; Bonfil<sup>11</sup>, 24/7/13; Mochán<sup>12</sup>, 21/8/13; Corona<sup>13</sup>, 24/9/13; Lemus<sup>14</sup>, 28/7/15; estos casos incluso se discutieron en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República<sup>15,16</sup>). Frente a la evidencia *documentada* de prácticas de inculcación de personas inocentes en el marco del control de drogas, como el uso de “detectores” fraudulentos, vale la pena discutir un ejemplo académico de evaluación del respeto al debido proceso en un ámbito más general.

Un grupo de académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), coordinados por Catalina Pérez-Correa y Elena Azaola (2012), publicaron la *Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*. Frente a la carencia de información oficial, esta encuesta conforma una de las pocas fuentes que permiten monitorear el funcionamiento de la justicia penal en cuestiones tales como respeto a derechos civiles.

Aunque no todas las personas en centros penitenciarios federales han sido recluidas por delitos de narcóticos del fuero federal, esta encuesta representa una fuente de información relevante. Esto porque la mayoría de las personas entrevistadas fue sentenciada por delitos del

<sup>9</sup><http://www.nytimes.com/2010/03/16/world/americas/16mexico.html>

<sup>10</sup><http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/al-creador-del-gt-200-siete-anios-de-prision-208488.html>

<sup>11</sup>[http://www.milenio.com/firmas/martin\\_bonfil\\_olivera/GT200-estafa-negacion\\_18\\_122567786.html](http://www.milenio.com/firmas/martin_bonfil_olivera/GT200-estafa-negacion_18_122567786.html)

<sup>12</sup><http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/08/66115.php>

<sup>13</sup>[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/24/actualidad/1379981873\\_190592.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/24/actualidad/1379981873_190592.html)

<sup>14</sup> <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/la-ouija-del-diablo>

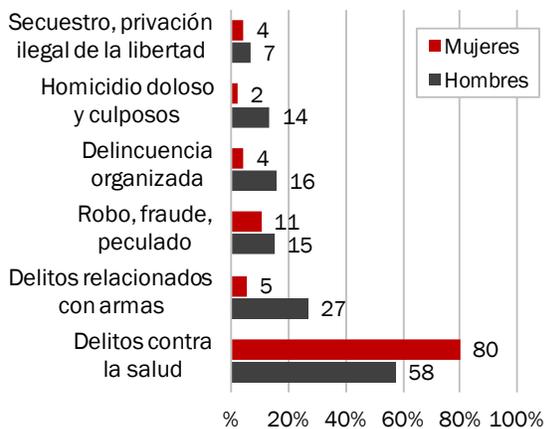
<sup>15</sup><http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/2084-boletin-0046-alertancientificos-sobre-la-ineficacia-del-detector-gt-200.html>

<sup>16</sup><http://em.fis.unam.mx/public/mochan/blog/20110913senado/presentacion.pdf>  
(todos los vínculos consultados el 1/8/16)

fuero federal (95% de las mujeres y 77% de los hombres) y el tipo delictivo más frecuente entre las personas entrevistadas son los delitos contra la salud (entre los cuales se incluyen delitos en materia de narcóticos). La gráfica 13 muestra los tipos delictivos más frecuentes entre mujeres y hombres entrevistados (sentenciados y reclusos en centros federales). Llama la atención que 80% de las mujeres fueron reclusas por delitos contra la salud (según las EJMP, del total de mujeres condenadas por delitos del fuero federal en 2012, 67% lo fueron por delitos de narcóticos, de manera que las proporciones captadas por la encuesta mantienen cierta congruencia con esta fuente). Al explorar con mayor detalle los casos de mujeres, el grupo de investigadores del CIDE encontró que:

Las mujeres internas en los centros federales están sentenciadas en gran mayoría por delitos contra la salud, no violentos. Se trata de mujeres sin antecedentes penales (98.9% de los casos no han sido sentenciadas previamente), sentenciadas sin concurso de delitos (88% están sentenciadas únicamente por el delito de drogas) y que en 91.6% de los casos reporta no haber portado armas (Pérez-Correa y Azaola, 2012:7).

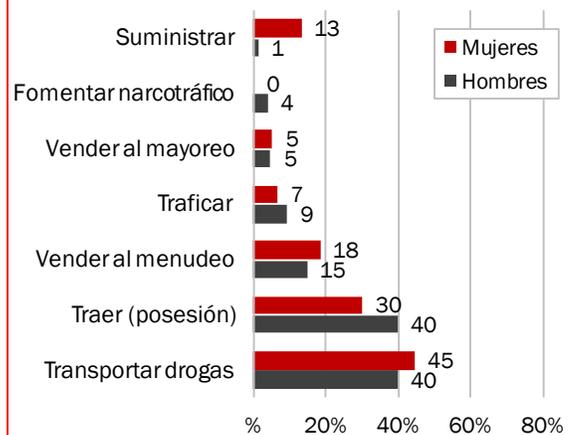
**Gráfica 13. Principales delitos de los internos en el fuero federal, según sexo, 2012.**



Nota: Los totales pueden ser superiores a 100% porque las personas pueden ser sentenciadas por más de un delito.  
Fuente: datos de Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación (Pérez-Correa y Azaola, 2012:24).

La gráfica 14 muestra las conductas relacionadas con drogas por las que fueron sentenciadas y reclusas estas personas (las cuales también tienen cierta congruencia con las proporciones de delitos *no graves* y de penas a prisión relativamente cortas; gráficas 7 y 8). La mayoría de las personas fueron reclusas por transportar y por posesión simple de drogas. De hecho, son pocos los reclusos sentenciados por traficar y por vender drogas al mayoreo.

**Gráfica 14. Conducta relacionada con drogas por la que recibió sentencia, según sexo, 2012.**



Nota: La suma puede ser superior a 100% porque una persona puede ser sentenciada por más de una conducta.

Fuente: datos de Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación (Pérez-Correa y Azaola, 2012:25).

Los datos de la encuesta coinciden con el panorama esbozado por las cifras oficiales, la persecución y la sanción de *delitos no graves en materia de narcóticos* consume buena parte de los recursos federales. Al respecto, el grupo de académicos del CIDE señala que:

[...] el alto porcentaje de personas sentenciadas por posesión, venta al menudeo y consumo resulta preocupante pues sugiere una política de drogas enfocada en detener a traficantes de pequeña escala y/o consumidores. El alto porcentaje de personas sancionadas por estas modalidades delictivas implica una enorme carga al sistema y significa el uso de recursos que no son utilizados para perseguir y sancionar conductas delictivas de mayor importancia y gravedad social (Pérez-Correa y Azaola, 2012:27).

Con respecto a la evaluación del respeto al debido proceso, la detención es el primer momento en que una persona acusada entra en contacto con el sistema de justicia. La forma en que ocurre la detención sienta una base que orienta, sino es que determina, aspectos subsecuentes del proceso. Sobre este primer momento, 51% de las personas declara haber sido detenida en flagrancia, es decir, *durante* o *inmediatamente después* de la presunta comisión de los delitos.

La existencia de un elevado número de detenidos en flagrancia marca el tipo de delitos y perfil de los delincuentes que se persiguen por el sistema penal, así como aspectos centrales del resto del proceso como son los tipos de pruebas que se presentan y la existencia de violaciones procesales durante la detención. Un elevado número de detenidos en flagrancia suele indicar la ausencia de investigación del delito y la consecuente captura de delincuentes menores (Pérez-Correa y Azaola, 2012:61).

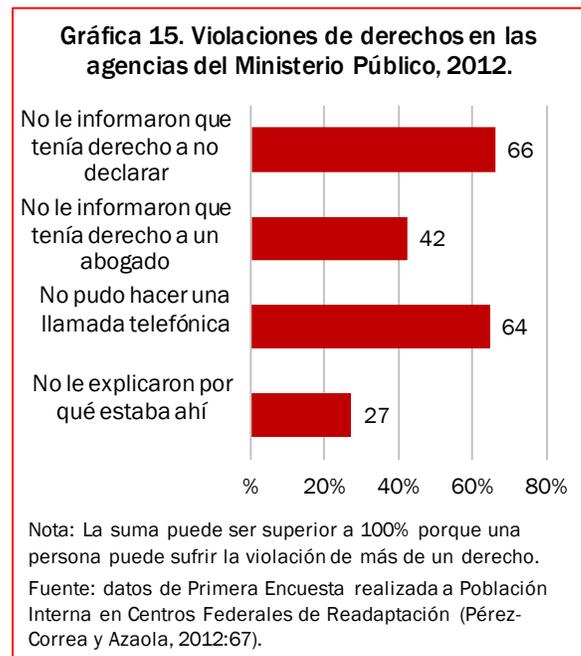
En el ámbito de la política de drogas, las detenciones en flagrancia son muy relevantes porque pueden ocurrir por el simple hecho de portar (traer consigo) alguna sustancia prohibida (sin que haya oferta o venta de la misma). De hecho, en los casos más discutidos del fraude de los ‘detectores moleculares’, estos fueron usados para alegar flagrancia en detenciones arbitrarias (p. ej., Castellanos<sup>17</sup> 10/10/11) y allanamientos de viviendas (p. ej., Concha<sup>18</sup> 20/8/11).

Sobre las personas que no fueron detenidas en flagrancia (el 49% restante), la encuesta revela una grave violación al debido proceso: 92% de ellas declara que no les fue mostrada la orden de aprehensión al momento de ser detenidas. En un sentido similar, sólo 18% de los entrevistados declara que le informaron de qué delito se le acusaba al momento de ser detenido (lo cual es violatorio del Artículo 20 constitucional).

La detención puede ser un momento confuso donde se intercambien golpes entre agentes y

detenidos. Sin embargo, hay ciertos tipos de violencia que no deben ocurrir bajo ninguna circunstancia. Por ejemplo, de entre las personas que declaran haber sido violentadas durante su detención (57% del total), un 56% declara haber sido sofocado o asfixiado. Entre las mujeres que afirman haber sido violentadas (19%), se tiene que 28% de ellas declara haber sido víctima de violencia sexual. Estos tipos de violencia ocurren con mayor facilidad durante los traslados de las personas detenidas, motivo por el cual es relevante que 54% de las personas entrevistadas declararon haber sido llevadas a otro lugar antes de ser puestas a disposición del MP o de un juez (lo cual es una práctica violatoria del artículo 16 constitucional).

En las agencias del MP también pueden ocurrir violaciones a los derechos de los acusados. La gráfica 15 se muestra las violaciones más comunes, entre ellas, llama la atención que 2 de cada 3 personas no fueron informadas sobre su derecho a no declarar y no pudieron realizar una llamada telefónica. También es importante remarcar que 42% no fue informado de su derecho a contar con un abogado para su defensa.



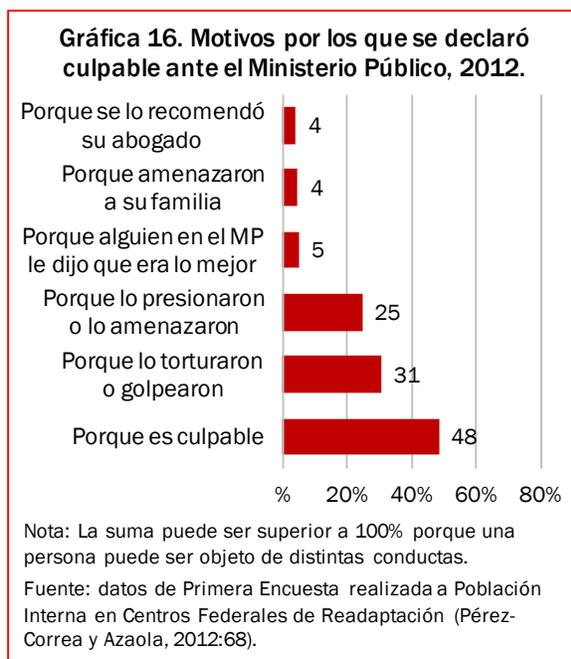
<sup>17</sup><http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/799848.html>

<sup>18</sup><http://www.jornada.unam.mx/2011/08/20/opinion/004a1pol>

(ambos vínculos consultados el 1/8/16)

La Constitución establece el derecho a una defensa adecuada. Sin embargo, los resultados de la encuesta indican que este derecho no se cumple a cabalidad: 44% declaró no tener abogado al momento de rendir su declaración ante el MP. De entre los restantes, que sí contaron con un abogado, 44% afirma que su abogado no le explicaba lo que pasaba durante las audiencias y 51% que su abogado no le aconsejaba antes de entrar a las mismas.

Así como las personas tienen derecho a no declarar ante el MP, también pueden decidir (por diversos motivos) realizar una declaración. Al respecto, 35% de todos los entrevistados declaró haber sido amenazado o golpeado para obligarlo a realizar o cambiar una declaración. Sobre lo finalmente expresado, 39% se declaró culpable y de entre ellos, 30% afirma que así lo hizo porque fue torturado o golpeado (gráfica 16).



Durante los juicios también pueden ocurrir violaciones al debido proceso. La gráfica 17 muestra las más comunes, de entre las cuales resalta que 75% de los encuestados afirma que nunca pudo hablar directamente con el juez. De hecho, una de cada dos personas sentenciadas declara que el juez no estuvo presente al momento de rendir su declaración preparatoria.



En este sentido es que, sin el pleno respeto al debido proceso, contabilizar grandes números y proporciones de personas encarceladas, ya sea en prisión preventiva o condenadas a prisión, no implica necesariamente que nuestras fuerzas del orden estén apresando a un elevado número de personas que comenten *delitos graves* en materia de narcotráfico. Por el contrario, los datos disponibles reflejan principalmente la encarcelación de numerosos jóvenes en situaciones precarias, que son acusados de delitos menores (*no graves*) pero que probablemente carecen de las herramientas necesarias para hacer valer sus derechos procesales.

### 2.3 Costos constitucionales derivados del combate al narcotráfico y al crimen organizado

El respeto al debido proceso también puede verse disminuido por modificaciones al marco normativo que, en la práctica, reducen o limitan la protección de algunos derechos. La política de prohibición de drogas ha implicado diversos cambios normativos, entre los cuales destaca la creación de un régimen especial de reducción de derechos procesales. Alejandro Madrazo (2014)

explica que, desde una perspectiva de derechos humanos, estos cambios legislativos pueden interpretarse como restricciones o afectaciones a compromisos constitucionales previos de respeto y protección de derechos fundamentales. En este sentido es que este investigador afirma que la política de control de drogas ha implicado *costos constitucionales*.

Madrazo argumenta que, como comunidad, hemos llegado a aceptar “ciertas acciones del gobierno que anteriormente considerábamos inaceptables y que hoy legitimamos y normalizamos” (2014:6). Esta aceptación se entiende socialmente como un mal necesario para lograr implementar exitosamente la política de combate frontal al narcotráfico:

Lo que aquí interesa es, sobre todo, la creación de regímenes “especiales” de derechos reducidos o la restricción de derechos para todos en aras de la guerra contra las drogas [...]

Las excepciones pueden ser temporales o pueden afectar a un solo grupo de individuos –los narcotraficantes, el crimen organizado–, pero la creación de un régimen “excepcional” que restrinja los derechos fundamentales es, en sí mismo, contrario a la lógica de los derechos fundamentales: que sean universales. (Madrazo, 2014:9).

Este investigador nos recuerda que se creó un régimen constitucional de excepción en México, con reducción de derechos procesales y poderes policiacos extraordinarios, como parte del marco de combate frontal al narcotráfico y al crimen organizado (DOF, 18/6/08). Los argumentos a favor de este régimen de excepción pueden leerse en la iniciativa de reforma enviada por la Presidencia de la República (2007a), por ejemplo:

[...] se propone conceder al Ministerio Público mayores herramientas de investigación que puedan ser implementadas con la premura que estos casos [de delincuencia organizada] requieren [...]

Hoy en día, existen algunas de estas medidas [cautelares], como lo vemos en el arraigo, en la prohibición de salir de una demarcación territorial o en el aseguramiento de bienes; sin embargo, es

claro que es indispensable ampliarlas y, dado su carácter de restricción de derechos fundamentales, deben ser incorporadas a nivel constitucional (párr. 17 y 27 de la exposición de motivos).

El régimen de excepción establecido en la Constitución incluye:

- > la figura ahora constitucional del arraigo, es decir, la posibilidad de que las personas sean detenidos sin comunicación y sin cargos formales, hasta por 80 días si se considera necesario para investigaciones sobre “crimen organizado”;
- > la ampliación del plazo de detención, es decir, la retención de personas imputadas puede hacerse por el doble del tiempo que en el régimen penal ordinario (hasta cuatro días), antes de que se les ponga a disposición de un juez o se les deje en libertad;
- > la incomunicación de personas en prisión (excepto con su abogado defensor);
- > la compurgación de penas en “centros especiales de reclusión”;
- > una autorización para establecer medidas no especificadas de “vigilancia especial”; y
- > la posibilidad de no informar al acusado sobre quién funge como acusador.

Sobre estas medidas o facultades excepcionales, Madrazo (2014) nos recuerda que todas ellas están constitucionalmente prohibidas en el proceso judicial ordinario. En particular, este autor discute el caso del arraigo, medida que fue declarada como inconstitucional en 2005 por la Suprema Corte pero, posterior y probablemente como respuesta a esta decisión, fue incluida en la Constitución con la reforma de 2008. Esta decisión legislativa fue cuestionada, entre otros organismos, por el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, el cual expresó lo siguiente en su 49° periodo de sesiones:

11. El Comité observa con preocupación que, a pesar de lo recomendado en sus anteriores observaciones finales, el Estado parte elevó en 2008 a rango constitucional la figura del arraigo [...] el

Comité expresa su preocupación por los informes que documentan denuncias de actos de tortura y malos tratos a personas privadas de libertad en virtud de órdenes de arraigo, algunas de ellas cumplidas en instalaciones militares [...] Consta también que dicho régimen ha propiciado la utilización como prueba de confesiones presuntamente obtenidas bajo tortura (arts. 2, 11 y 15) [...] *el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal* (énfasis en el original; CAT, 2012:4).

El establecimiento del arraigo como figura constitucional, nos recuerda Madrazo, se justificó como una excepción que permitiría al gobierno federal combatir de manera más efectiva al crimen organizado. No obstante, su uso se hizo tan frecuente que, en la práctica, dejó de ser una medida excepcional:

En 2006, año en el que la administración del presidente Calderón declaró la guerra contra las drogas (en diciembre), el gobierno federal utilizó el arraigo en 42 ocasiones y obtuvo 137 sentencias condenatorias en el fuero federal por delitos cometidos bajo la modalidad del “crimen organizado”. En el 2010 el arraigo fue utilizado 1,679 veces, pero las sentencias condenatorias para el crimen organizado sólo aumentaron en 11 casos a 148 (Madrazo y Guerrero, 2012; citados por Madrazo, 2014:11).

Otros costos constitucionales identificados por este mismo autor, son: la reestructuración de relaciones entre órdenes de gobierno; y el debilitamiento de la seguridad jurídica debido a traslapes de funciones del Estado. Con respecto al rediseño de relaciones entre órdenes de gobierno, Madrazo discute la reconfiguración y redistribución de competencias entre la federación y los gobiernos estatales. El caso que detalla es la reforma legislativa en materia de narcomenudeo (DOF, 20/8/09; gráfica 2), la cual trastocó las relaciones federales en materia penal:

La idea central de la reforma es coherente con uno de los objetivos programáticos clave del presidente Calderón (quien la impulsó): llevar a los gobiernos estatales y locales a bordo de la “guerra contra las drogas” (Plan Nacional de Desarrollo 2007), que, según él, no alcanzaba el éxito esperado, ya que se estaba llevando a cabo de manera aislada por la Federación. Los delitos de drogas habían sido,

hasta 2009, de competencia exclusiva del gobierno federal. Con la Ley de Narcomenudeo éstos pasaron a ser también de competencia estatal. La idea central de la reforma establece que la posesión y la venta de hasta ciertas cantidades de drogas caen bajo la autoridad de los estados y en cantidades mayores se mantiene la competencia a nivel federal. Al proponer la adopción de esta ley, el presidente Calderón pretendió obligar a los gobiernos estatales a asumir como propia la “guerra contra las drogas” que su gobierno había lanzado un par de años antes (Madrazo, 2014:13).

El último tipo de costos identificados por este autor es la difuminación o traslape de facultades gubernamentales, lo cual implica confusiones a la seguridad jurídica. El ejemplo que detalla es el empalme de funciones de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia, las cuales se asignaban tradicionalmente a órganos específicos del Estado: la seguridad nacional era el ámbito de las fuerzas armadas; la seguridad pública de las policías; y la procuración de justicia del Ministerio Público (fiscalías y procuradurías). Sin embargo, conforme explica Madrazo, diversos cambios legislativos difuminaron esta división tradicional.

Por principio, la Ley de Seguridad Nacional (DOF, 31/1/05) abrió la posibilidad de que las fuerzas armadas participen en contra de “actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” (Artículo 5, fracc. III). Esto creó una “rendija legal” que permitió involucrar por completo a las fuerzas armadas en los ámbitos de la seguridad pública y la procuración de justicia:

Esto significa que, en torno al concepto de la delincuencia organizada, que sigue siendo el ámbito del Procurador General, la Ley de Seguridad Nacional estableció una “zona de penumbra” mal diferenciada del núcleo, que permitió a las fuerzas armadas ser desplegadas en la lucha contra el crimen (organizado). Esta es la confusión fundamental que permitió al presidente Calderón desplegar al Ejército y a la Marina en forma masiva para llevar a cabo el trabajo de la policía –en algunos casos, inclusive, suprimiendo y sustituyendo la policía local– a lo largo y ancho del país. La Ley de Seguridad Nacional también incluye amplias cláusulas

que le dan poder a las fuerzas armadas para colaborar y apoyar las investigaciones penales realizadas por la Procuraduría General de la República (Madrazo, 2014:16).

Ocurrieron, además, otros cambios legislativos que incrementaron la confusión de funciones del Estado. Por ejemplo, la ya mencionada reforma constitucional de 2008, la cual creó el régimen de excepción y redefinió el concepto de 'seguridad pública' traslapando actividades policiacas con la procuración de justicia. A su vez, la Ley de Policía Federal (DOF, 1/6/09) le concedió a esta corporación amplias facultades para "coadyuvar" a la Procuraduría General mediante su participación directa en la investigación de delitos. Incluso se facultó a la Policía Federal a realizar: investigaciones 'preventivas'; operaciones encubiertas y de usuarios simulados; interrogatorios por cuenta propia; vigilar, monitorear y rastrear sitios de Internet; georreferenciar equipos de comunicación móvil; y solicitar ante el juez de control la intervención de comunicaciones privadas (Artículo 8, diversas fracciones).

El resultado de estos colapsos y confusiones -entre la seguridad nacional, la seguridad pública y la investigación penal- ha generado una situación de enorme incertidumbre en la que no está claro lo que hace cada uno de los organismos involucrados -el Ejército, la Marina, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República- ni quién es responsable de qué [...]

Si la policía preventiva hace trabajo de la Procuraduría y, a su vez, la policía de la Procuraduría funge de guardaespaldas, no debe sorprendernos que, inclusive, los procesos criminales más notorios fracasen en México (Madrazo, 2014:17).

Los costos constitucionales identificados por Alejandro Madrazo nos invitan a reflexionar sobre la necesidad de evaluar el marco legal y los resultados de la política de prohibición y control de drogas, especialmente el conjunto de normas relativas al combate al narcotráfico y al crimen organizado. ¿Cómo evaluar beneficios y los costos relacionados con la restricción de derechos procesales, con el rediseño de relaciones entre órdenes de gobierno y con el traslape de las funciones de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia?



### 3. CONSECUENCIAS NO INTENCIONADAS DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y NARCOMENUDEO

Las fuerzas armadas han participado en operativos de gran escala de combate al narcotráfico desde la Operación Cóndor, realizada en Sinaloa en la década de 1970. Con el paso del tiempo su participación se ha intensificado, por ejemplo, en 2005 se llevó a cabo el Operativo México Seguro de manera simultánea en Baja California, Sinaloa y Tamaulipas. No obstante, antes de 2006 no se había establecido el combate frontal al narcotráfico y al narcomenudeo como una política toral del Estado mexicano. Es hasta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 que esto se estableció como un Objetivo nacional (núm. 8): "Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social **mediante el**

**combate frontal y eficaz al narcotráfico** y otras expresiones del crimen organizado" (énfasis añadido; Presidencia, 2007b:59). Para lograr este objetivo se plantearon, entre otras, las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 8.1 [...] El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México [...] **Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país [...]**

**ESTRATEGIA 8.2 Implementar una política integral** que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno **para el combate al narcomenudeo**. Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. **Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo**, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos (énfasis añadido; Presidencia, 2007b:59).

Era de esperarse que existieran diagnósticos sobre las problemáticas que se buscaba resolver con el combate frontal al narcotráfico, en particular con los *operativos permanentes* orientados principalmente a combatir el narcomenudeo. Tal diagnóstico debió incluirse, o por lo menos citarse, en el PND 2007-2012 (Presidencia, 2007b). No obstante, en la sección destinada al diagnóstico del Estado de derecho (pp. 44-47) no se mostraron datos sobre delitos violentos o tasas de victimización, menos aún sobre delitos de narcomenudeo. Sólo se mencionan cifras de *percepciones* sobre inseguridad pública y corrupción, así como *proporciones de delitos que no se denuncian*, afirmando que éstas últimas se deben a la “baja *eficacia* que percibe la población” en el sistema de justicia (énfasis añadido, p. 45). El texto señala que la baja denuncia “se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad” (p. 46) pero no se muestran datos correspondientes a dichos niveles.

Sobre el problema del narcotráfico, el PND 2007-2012 afirma que éste es una de las manifestaciones más lesivas del crimen organizado, no sólo por la violencia que implica, sino por “la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos” (p. 46). Pero tampoco se incluyen datos sobre narcotráfico o narcomenudeo. Sólo se indica que, según la Encuesta Nacional de Adicciones, 5.03% de la población *había consumido drogas alguna vez en su vida* (porcentaje que, de hecho, es relativamente bajo para justificar *operativos*

*conjuntos permanentes* contra el narcomenudeo). Estos son todos los datos que se usaron para justificar este viraje político.

La poca disponibilidad de datos es relevante, primero, porque se advierten carencias de información que impiden realizar diagnósticos precisos y tomar decisiones debidamente sustentadas. Segundo, porque en el debate público se manejan varias hipótesis sobre los factores que motivaron, o hicieron necesarios, los *operativos permanentes* de las fuerzas armadas. Esto a pesar de que el PND 2007-2012 es muy claro: los operativos tuvieron como objetivo principal combatir al narcomenudeo y al narcotráfico (es decir, hacer cumplir el marco normativo de prohibición y control de drogas). No obstante, han sido tan repetidas estas hipótesis alternativas en los medios de comunicación, que es necesario reconocer la existencia de esta discusión. Aunque algunas hipótesis pudieran parecer razonables, lo cierto es que no existe evidencia empírica que les sirva de sustento.

Por ejemplo, se afirma que este viraje político era necesario frente a una ‘ola de violencia’, la cual se había desatado en años anteriores debido al rompimiento de añejos pactos de impunidad. Pero no existen datos que muestren la existencia de esta ‘ola de violencia’. En documentos oficiales no es posible encontrar algún diagnóstico que apoye esta narrativa. De hecho, los datos oficiales *más confiables* esbozan un escenario distinto. Hasta antes de 2007 se vivía en México, a nivel nacional, un periodo histórico de baja violencia medido a través de las *defunciones por homicidio* de INEGI (2016a; gráficas 1 y 19). Estos datos forman parte de la *Estadística de Defunciones* que recopila este instituto en colaboración con la Secretaría de Salud. Esta fuente hace pública toda su documentación metodológica<sup>19</sup>, incluyendo la *Descripción de la base de datos nacional* y una *Síntesis metodológica* (INEGI,

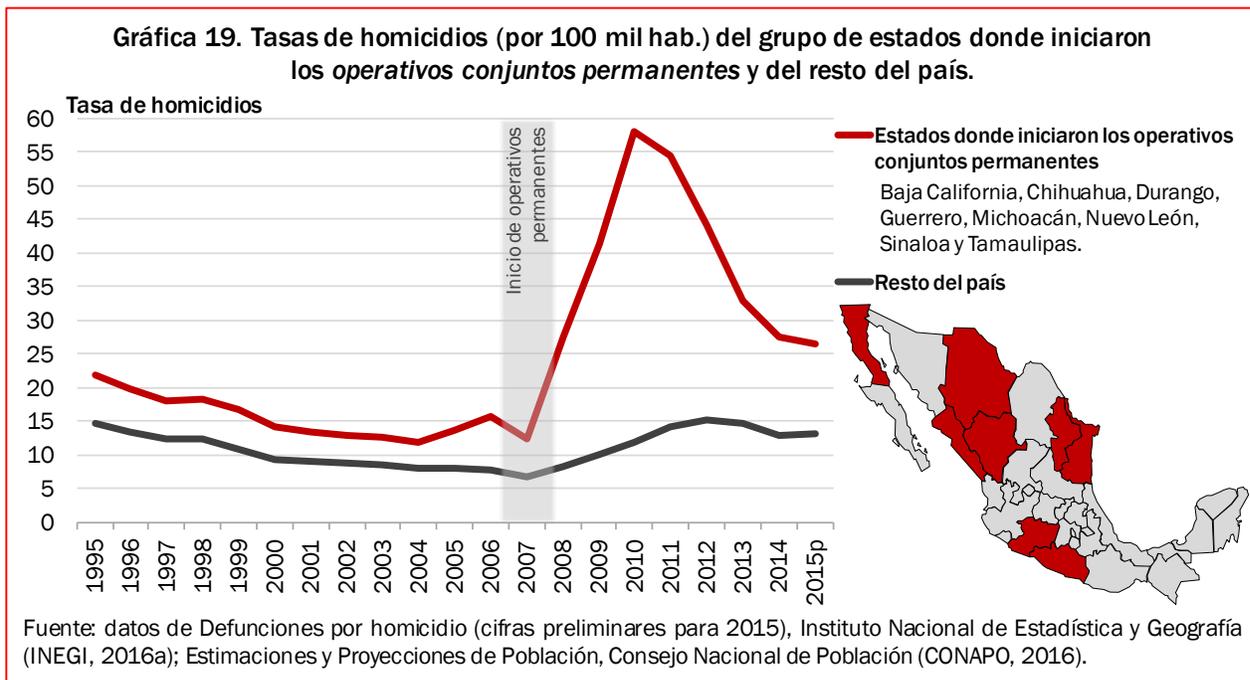
<sup>19</sup><http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/fuentes.aspx?c=11137> (consultado 1/8/16)

2016c, 2014; de tal manera que es posible evaluar la calidad de sus datos).

Es importante remarcar la *confiabilidad* de las *defunciones por homicidio* de INEGI porque, entre las hipótesis alternativas que se mencionan para justificar los operativos permanentes, también se dice que la ‘ola de violencia’ no se refería a homicidios, sino a secuestros y extorsiones. Sin embargo, no existen datos *confiables* que sustenten tal narrativa (y no existe diagnóstico alguno al respecto). En la siguiente sección se discute a mayor detalle el problema de la *confiabilidad* de otras fuentes relacionadas con delitos violentos.

El PND 2007-2012 y otros documentos oficiales, como el Programa Sectorial de la Defensa

Nacional 2007-2012 (DOF, 24/1/08), son bastante claros: los *operativos conjuntos permanentes* tuvieron como principal objetivo el combate frontal al narcomenudeo y al narcotráfico (de ahí la centralidad de la política de drogas). Aún más, los datos oficiales más *robustos* y *confiables* indican que no existió una ‘ola de violencia’ que hiciera necesario este cambio político (gráficas 1 y 19). De hecho, diversos análisis de las *defunciones por homicidio* han concluido que la violencia se disparó *después* y como *consecuencia* de los *operativos permanentes* iniciados entre 2006 y 2008 (con excepción del operativo iniciado en Michoacán; ver Escalante, 2011a, 2011b; Merino, 2011a; Espinosa y Rubin, 2015). A continuación se explica a detalle el análisis de estos datos.



Fernando Escalante fue el primer académico que llevó al debate público el análisis riguroso de los homicidios. Primero analizó los datos de 1997-2007 y refutó la narrativa del aumento de la violencia en ese periodo, enfatizando además la falta de estudios empíricos (Escalante, 2009). En sus palabras: “No había datos que justificasen la sensación de inseguridad de la segunda mitad de los noventa y, extrañamente, nadie los había buscado” (Escalante, 2011a:párr 1). Después exa-

minó el aumento de homicidios en 2007-2009, mostrando que éste se concentró en pocos estados, particularmente en Ciudad Juárez, Chihuahua, y Tijuana, Baja California:

En resumidas cuentas, la violencia de los últimos años [2008-2009] está muy concentrada en algunos estados y en algunos municipios de esos estados. Y en esos municipios, que aportan un número desproporcionado de víctimas a la suma de homicidios del país, algo sucede en 2007 que tiene como consecuencia un aumento extraordinario en

la cantidad de víctimas en los dos años siguientes. Nuevamente, **hay que decir que la explicación tiene que referirse a un factor coyuntural, porque las características estructurales de Tijuana y Ciudad Juárez no cambian drásticamente de un año para otro** (énfasis añadido; Escalante, 2011a: párr.13).

Los patrones de concentración de homicidios encontrados por este autor, para 2007-2009, refutaron la hipótesis del aumento de la violencia debido a enfrentamientos de bandas rivales por control territorial y rutas de trasiego:

**Esa distribución territorial dice muchas cosas.** De momento me interesa anotar una: **la geografía del narco**, del contrabando y la venta de drogas, la geografía de las pandillas, de las venganzas, las rutas y las plazas **no parece ser la geografía de la violencia en el país** (énfasis añadido; Escalante, 2011a:párr. 15).

Escalante (2011a) analizó también series históricas 1990-2009 por estados y municipios. Así encontró que los lugares donde se concentró el aumento de homicidios experimentaron este incremento *después* de que iniciaran los *operativos permanentes* (que él denomina *operativos de alto*

*impacto*). Este autor mostró que los patrones de aumento de homicidios seguían el orden cronológico de despliegue de los operativos. Por ejemplo, en Chihuahua llegó a esta conclusión después de revisar las tasas de homicidios en Ciudad Juárez, en la frontera norte y en la región central del estado, así como en zonas limítrofes con otros estados. Escalante concluyó que fueron estos *operativos permanentes*, iniciados entre 2006 y 2008, los *eventos coyunturales* que detonaron la escalada de violencia en el país.

Vale la pena revisar la evolución de los homicidios por estados, toda vez que existen diferencias importantes que ayudan a clarificar esta discusión. El primer operativo se inició en Michoacán en diciembre de 2006, estado donde sí existió un repunte de homicidios *anterior* al despliegue de las fuerzas armadas: en agosto de 2006 se tuvo un pico de 144 homicidios (gráfica 20). Los homicidios en Michoacán no aumentaron *después* de iniciado el operativo permanente más allá del nivel de 2006 (aunque tampoco han disminuido, se mantienen cerca de mil por año).

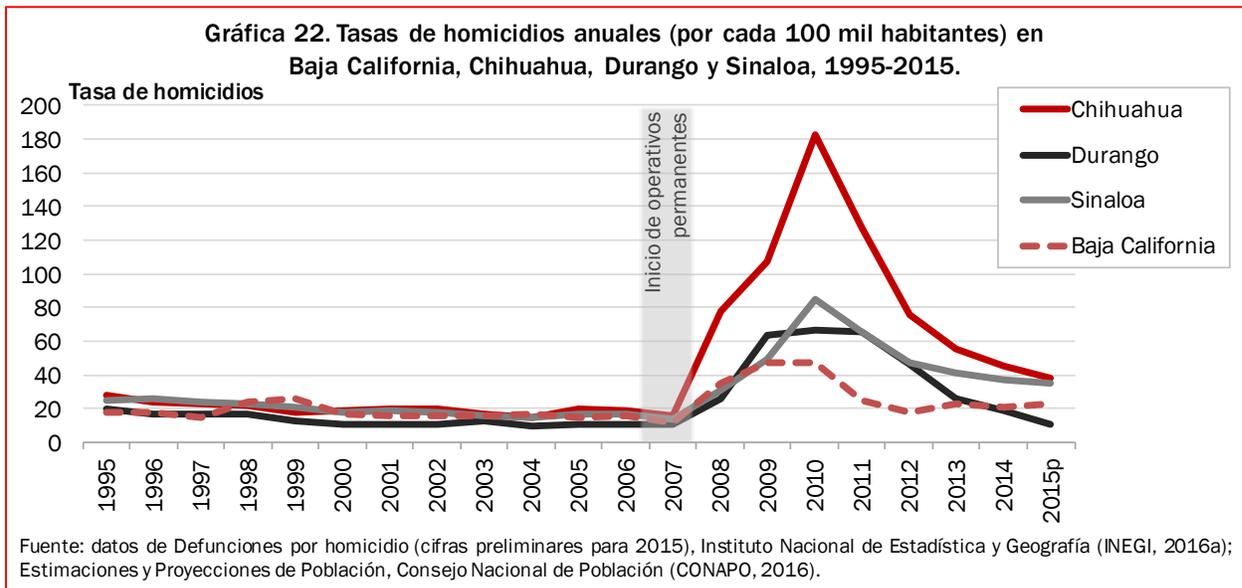
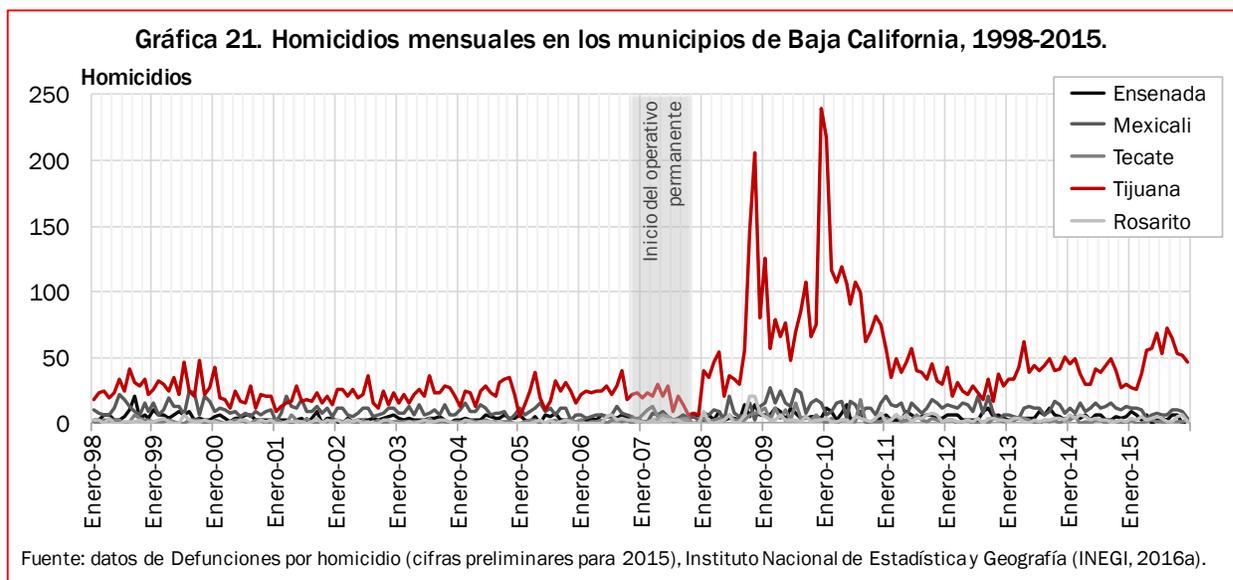


En Guerrero se registró un ligero repunte *previo* al inicio del operativo: de 56 homicidios en enero de 2006 a 87 en octubre del mismo año (gráfica 20). Pero una vez desplegado el operativo permanente los homicidios se triplicaron: de 821 homicidios anuales en 2006 se llegó a 2,633

en 2012. Puede decirse que en Michoacán la estrategia federal tuvo un efecto neutro sobre la violencia (se contuvo el pico de homicidios pero no se logró reducir los niveles anuales), mientras que en Guerrero los resultados de la estrategia fueron mucho peores que el problema original.

El *Operativo Tijuana* inició en diciembre de 2006 pero ni en Tijuana, ni en el estado de Baja California, se registró algún aumento *previo* de homicidios que justificara esta medida (gráfica 21). Fue hasta *después* del despliegue del operativo permanente que los niveles de violencia se dispararon: de cerca de 400 homicidios anuales durante 2000-2007, a más de 1,500 en 2010. En Baja California los datos no muestran ningún indicio de que fuera necesario implementar esta estrategia y sus resultados, medidos en costo de vidas humanas, fueron contraproducentes.

En Chihuahua, Durango y Sinaloa se repite el patrón observado en Baja California pero con mayor intensidad. En estas entidades no se tiene registro de algún aumento de la violencia que justificara un operativo permanente: los niveles de homicidio se mantuvieron estables y notablemente bajos durante 1995-2006. Es hasta *después* del despliegue de las fuerzas armadas que los homicidios aumentan drásticamente. La gráfica 22 muestra las tasas de homicidios de estas entidades, las cuales permiten comparar la intensidad de la violencia vivida en cada estado.

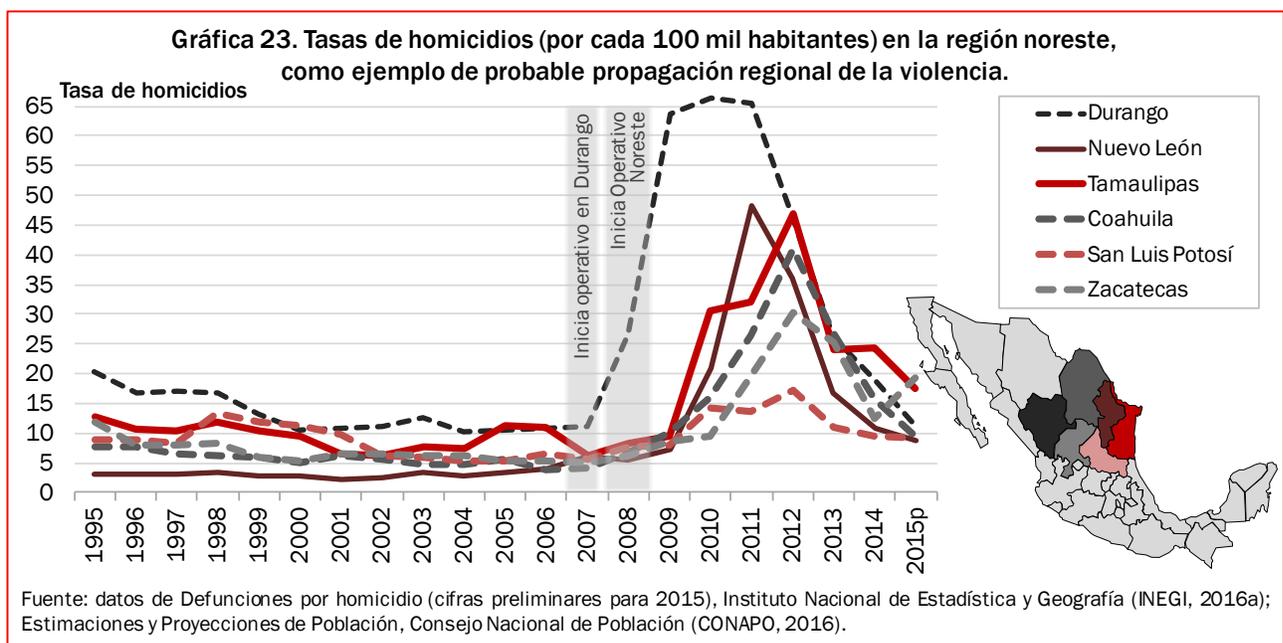


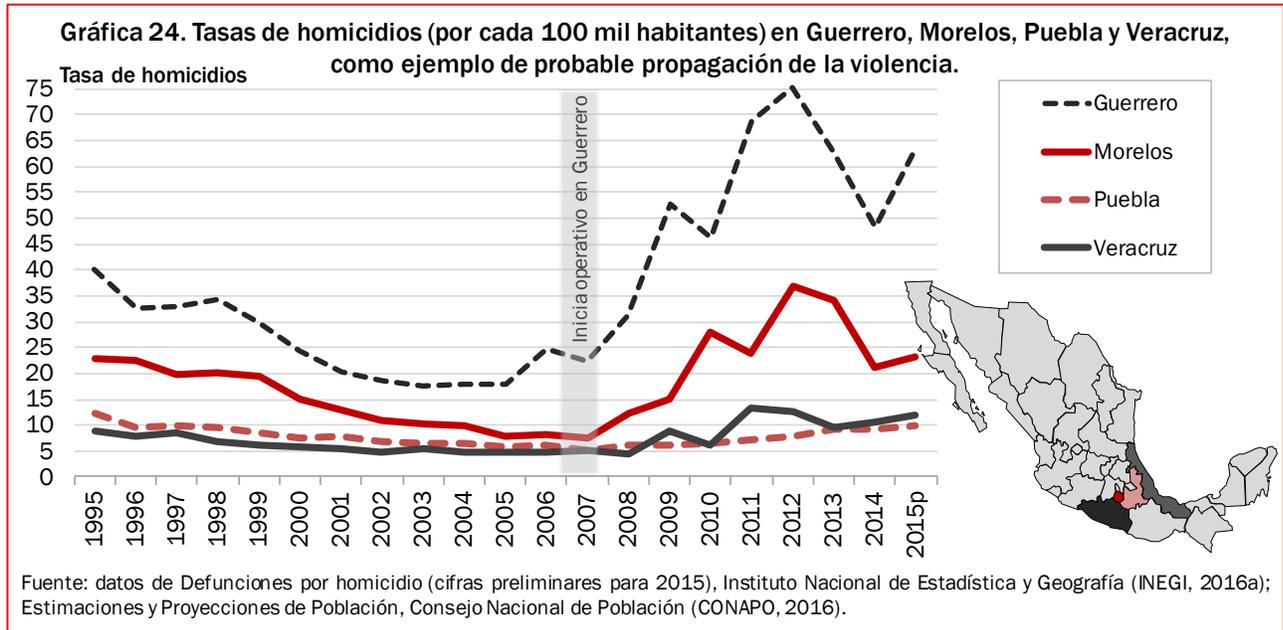
Cabe señalar que las tasas de homicidios más altas, durante todo el periodo 1995-2015, se registraron en Chihuahua, Durango, Guerrero y Sinaloa (tasas anuales superiores a 60 homicidios por cada 100 mil habitantes; Chihuahua registró en 2010 una tasa de 182 homicidios). En otras palabras, estas entidades ‘lideraron’ la intensificación de la violencia en el país.

En Nuevo León y Tamaulipas se inició un operativo permanente en enero de 2008, el cual se fue ampliando hasta abarcar Coahuila y San Luis Potosí en 2010. La gráfica 23 revela un orden cronológico específico en el estallido de la violencia: inicia en Durango en 2007 *después* del despliegue del operativo permanente en ese estado, seguida de una ligera tendencia a la alza en todos los estados de la región noreste; luego se dispara en 2009 en Nuevo León y Tamaulipas, *después* del inicio de operativos permanentes en esos estados; y los estados colindantes reflejan, con menor velocidad e intensidad, estos estallidos de violencia. Llama la atención que la tasa de Zacatecas emula, con un retraso temporal y menor intensidad, la tasa de Coahuila; y la tasa de San Luis Potosí emula, con menor intensidad, la tasa de Tamaulipas.

En otras regiones del país pueden encontrarse ejemplos similares de propagación de la violencia. Por mencionar otros ejemplos: la tasa de Morelos emula, con menor intensidad, la tasa de Guerrero; a su vez, la tasa de Puebla emula, con mucha menor intensidad, las tasas de los estados colindantes con mayor violencia (Guerrero, Morelos y Veracruz; gráfica 24).

En este sentido es que los datos oficiales *más confiables* en materia de delitos violentos, que son las *defunciones por homicidio*, indican que el drástico aumento de la violencia ocurrido en México a partir de 2007, fue una consecuencia de los *operativos permanentes* iniciados entre 2006 y 2008 en Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas (a partir de los cuales el estallido de la violencia se propagó a estados colindantes). Y de acuerdo con el PND 2007-2012, y con otros documentos oficiales, estos operativos tuvieron como principal objetivo el combate frontal al narcotráfico y al narcomenudeo. De ahí que sea dable afirmar, con sustento en la evidencia disponible, que el viraje político en la aplicación de la política de control de drogas sí tuvo como consecuencia el recrudecimiento de la violencia en México.





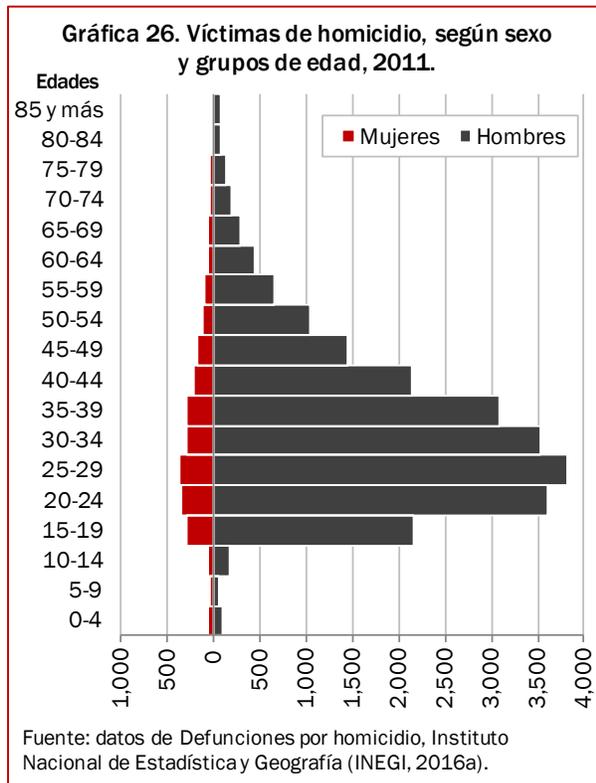
La gráfica 25 muestra una comparación de la intensidad máxima de la violencia ocurrida durante 2000-2012, medida a través de tasas de homicidios, en Chihuahua, Durango, Guerrero y Sinaloa en comparación con países seleccionados por sus altos índices de violencia (y que reportan datos al Banco Mundial<sup>20</sup>). Lo ocurrido en estos estados es comparable a las situaciones de violencia registradas en países tales como Colombia, El Salvador, Honduras, Jamaica, Venezuela e Irak. En particular, lo ocurrido en Chihuahua escapa de toda comparación con las tasas registradas por el Banco Mundial (ningún país en su base de datos reporta niveles tan elevados).

Las principales víctimas de los homicidios han sido hombres relativamente jóvenes (entre 20 y 39 años de edad). La gráfica 26 muestra la estructura por sexo y grupos quinquenales de edad de las víctimas de homicidios ocurridos en 2011 (año pico de la violencia en México). El patrón por edades muestra que los homicidios se disparan a partir de los 15 años de edad, tanto para hombres como para mujeres. Entre las mujeres se observa un patrón menos pronunciado en las edades jóvenes e intermedias, pero aun así

se observa una ligera concentración entre los 20 y 29 años de edad. Con respecto a los niveles educativos de las víctimas de homicidios, una de cada tres de estas personas no lograron terminar la secundaria (36%). Y poco más de la mitad (58%) no cursaron año alguno de bachillerato.



<sup>20</sup><http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=VC.IHR.PSRC.P5&country=#> (consultado el 1/8/16)



Los efectos de la violencia ocurrida en México son diversos y muy difíciles de estimar. Sólo como uno entre muchos ejemplos, vale la pena mencionar que un estudio reciente mostró que la esperanza de vida en México se estancó durante la primera década del siglo XXI (Canudas, García y Echarri, 2015). Esto rompió la tendencia en aumento lograda en la segunda mitad del siglo pasado. La causa principal del estancamiento de la esperanza de vida masculina son los homicidios (0.6), incluso por encima de la diabetes mellitus (0.4). En este sentido, y otros tantos más, es recomendable fomentar estudios diversos que ayuden a identificar y comprender mejor los efectos de violencia en México.

Una evaluación integral de los efectos de la política de drogas, y especialmente del combate frontal al narcotráfico y al narcomenudeo, debe incluir la multiplicidad de efectos que ha tenido el drástico aumento de la violencia en México. En particular, pero no exclusivamente, se debe incluir todo lo relacionado con el incremento de homicidios ocurrido a partir del año 2007.

### 3.1 La importancia de la calidad de las fuentes en los debates sobre violencia y combate al narcotráfico

En los debates mediáticos sobre el aumento de la violencia en México aún se manejan varias hipótesis alternativas sobre las causas que propiciaron este aumento, tales como: venta de armas en Estados Unidos; cambios en la producción de cocaína en Colombia; ‘descabezamiento’ de los ‘cárteles’; rompimiento de ‘pactos informales’ debido a la ‘alternancia política’; etcétera. Todas estas hipótesis, aunque pudieran parecer razonables, se han pretendido sustentar utilizando datos *menos confiables* y *menos robustos* (estadísticamente hablando) que las *defunciones por homicidio* de INEGI (p. ej., Poiré, 2011; Ríos, 2012; Sota y Messmacher, 2012).

La credibilidad de estas hipótesis alternativas descansa en la *solidez* de la evidencia empírica que pudiera servirles de sustento, particularmente en la *solidez* de los datos sobre los cuales se apoyan. Para preferir alguna de estas hipótesis por sobre lo mostrado en la sección anterior (y por encima de las conclusiones de Escalante, 2011a; Merino, 2011a; Espinosa y Rubin, 2015), sería necesario que quienes las expresen ofrecieran evidencia más *sólida* y *robusta* que la aquí discutida. En este sentido es que la *confiabilidad* de los datos es una cuestión crucial, aunque poco señalada, en la definición de estos debates.

Un ejemplo concreto puede ayudar a clarificar el punto anterior. Algunos académicos y analistas han pretendido sustentar hipótesis alternativas basándose en las cifras de *homicidios dolosos*, que reporta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) como parte de sus cifras de *Incidencia Delictiva* (p. ej., Sota y Messmacher, 2012). Por principio, esta fuente no ha publicado documento metodológico alguno desde que comenzó a reportar sus cifras en el año 2010 (por lo que es imposible evaluar la calidad de sus datos y, por ende, es una fuente *no confiable*). La falta de documentación metodológica ya ha sido ampliamente

criticada, por lo que es de llamar la atención que se siga pretendiendo sustentar conclusiones apoyándose en estos datos. Por ejemplo:

Los expertos de los organismos civiles como México Unido contra la Delincuencia, Observatorio Nacional Ciudadano y Causa en Común, señalaron que los reportes oficiales sobre criminalidad presentan inconsistencias, imprecisiones, omisiones, errores y modificaciones injustificadas, además de la falta de una metodología clara, única y pública para procesar los datos, situación que daña la credibilidad en el gobierno en este tema [...] Los especialistas insistieron en la importancia de la información sobre incidencia delictiva, al recordar que ésta es el sustento de las evaluaciones públicas que el gobierno realiza sobre su propia estrategia (Cisneros, 21/10/2014).

Mientras no se publiquen los documentos metodológicos pertinentes, de cualquier fuente que se pretenda usar (sean datos sobre *homicidios dolosos*, *homicidios por rivalidad delinquecial*, *ejecuciones*, *secuestros* o cualquier otro concepto), no tiene sentido intentar derivar conclusiones a partir de su análisis. Esto no sólo porque sin la documentación pertinente es imposible evaluar la calidad de los datos, sino porque también es imposible precisar los conceptos a los que estos se refieren. Por ejemplo, algunos analistas suponen que las cifras de *homicidios dolosos* se refieren al número de *delitos por mes de ocurrencia*, mientras que otros suponen que se refieren al número de *averiguaciones previas por mes de registro*. Más aún, unos suponen que las cifras se recopilan de al momento de *iniciar* las averiguaciones pero otros asumen que provienen de averiguaciones *abiertas en el periodo*.

La página red del SESNSP despliega un *aviso electrónico* al momento de consultar los datos<sup>21</sup>, que al ser consultado el 8 de agosto de 2016 señalaba que las cifras se refieren a: “presuntos *delitos registrados* en las averiguaciones previas o carpetas de investigación *iniciadas*”. No obstante, este aviso ha sufrido varios cambios en el transcurso del tiempo, de ahí las confusiones de

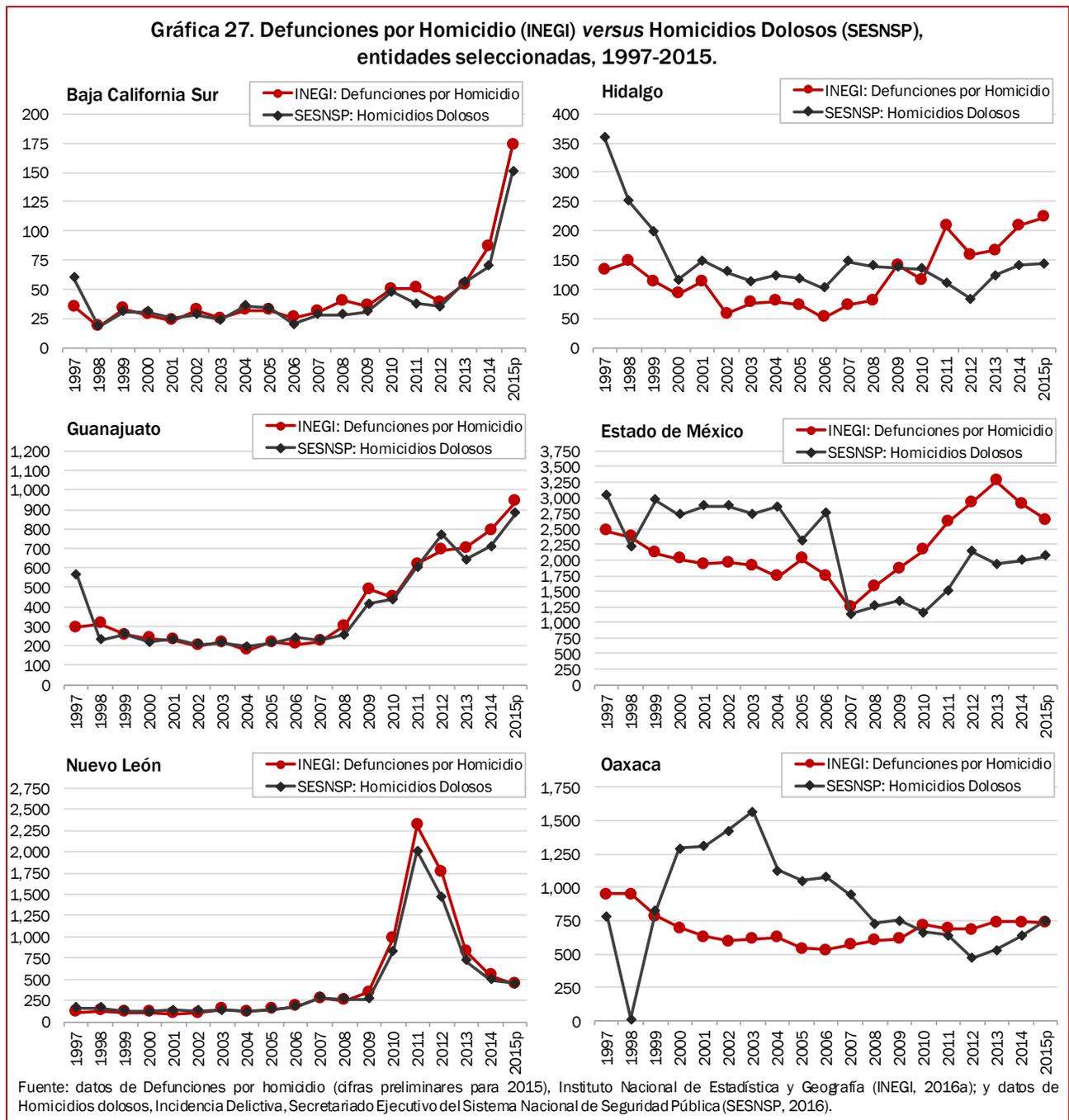
<sup>21</sup> <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> (consultado el 8/8/16)

los analistas. Aún más, los constantes cambios en las series históricas de esta fuente no son congruentes con la noción de delitos registrados en averiguaciones *iniciadas* (pues este registro no debería cambiar con el tiempo, sólo tendrían sentido en averiguaciones *abiertas en el periodo*). Alejandro Hope criticó así estos cambios:

Esto no es un caso aislado. El masajeo de cifras de incidencia delictiva es deporte nacional. Al cierre de 2013, Veracruz reportó algo más de 48 mil averiguaciones previas, de las cuales 600 eran por el delito de homicidio doloso. En abril de 2014, cuando ya nadie ponía atención a los datos, el gobierno veracruzano aclaró que había revisado los números y que se habían registrado en realidad 72 mil averiguaciones previas y 899 homicidios dolosos. ¿Cómo es posible extraviar durante cuatro meses 24 mil expedientes?

Otro ejemplo: según la Procuraduría del Estado de México, el número de averiguaciones previas por homicidio doloso disminuyó casi 10% en esa entidad federativa en 2013. Pero resulta que, de acuerdo con INEGI, el número de víctimas de homicidio en el Estado de México creció 13% el año pasado. No hay, por tanto, más que dos alternativas: 1) aumentaron a gran ritmo las masacres en territorio mexiquense, o 2) las autoridades estatales escondieron varios centenares de averiguaciones previas ¿Qué explicación les gusta en Toluca? (Hope, 23/10/14).

Es relevante notar que Hope supone que las cifras se refieren al *número de averiguaciones* y no al *número de delitos* como señala el ‘aviso electrónico’ (lo mismo han supuesto otros académicos, p. ej., Merino y Gómez, 2012). Pero esta confusión se debe a cambios en el propio ‘aviso’. Mientras no se publiquen los documentos metodológicos pertinentes, no tiene sentido *suponer* o *intentar adivinar* a qué conceptos precisos se refieren estas cifras. De hecho, al contrastar por entidades federativas las cifras de *defunciones por homicidio* y de *homicidios dolosos* pareciera incluso que cada entidad reporta conceptos o nociones distintas (gráfica 27). Mientras que estados como Baja California Sur o Guanajuato reportan cifras similares a ambas fuentes, otros como Oaxaca reportan cifras completamente diferentes.



Otra discusión más académica tiene que ver con la sofisticación de las herramientas estadísticas usadas para el análisis de los datos. Esta discusión puede ser interesante pero no es relevante en términos prácticos. En general, es muy difícil, por no decir imposible, que un modelo estadístico logre demostrar una *relación causal* fuera de toda duda (y los modelos que así lo pretenden se basan en axiomas que difícilmente se

cumplen con datos no controlados en laboratorio). Sólo por reconocer que esta discusión existe, cabe señalar que se han obtenido conclusiones similares a las de Escalante con modelos de propensiones (*propensity score matching*; p. ej., Merino 2011a; Espinosa y Rubin, 2015).

En todo caso, es más relevante remarcar que el análisis de Escalante (2011a) es similar a una

evaluación de impacto tipo *ex-post*, donde el periodo previo a la intervención es 1990-2006 y el periodo de seguimiento es 2007-2009, el grupo de tratamiento lo conforman los estados y *municipios* donde se *iniciaron* operativos permanentes (pero sólo entre 2006 y 2009 porque hasta ese año llega su periodo de estudio), y el grupo de control es el resto del país. Esto es relevante pues algunos académicos consideraron erróneamente que las conclusiones de este autor eran ‘intuiciones’ que podían implicar ‘correlaciones’ (p.ej., Merino 2011a, 2011b). Las conclusiones de Escalante se derivan del análisis lógico de concentraciones y series temporales de homicidios en varias regiones y a diferentes niveles de desagregación (estados, municipios y zonas limítrofes), y son resultado de una examinación similar a una evaluación *ex-post*, que incluyó, además, la refutación de hipótesis alternativas (todo lo cual es más *robusto* que un modelo estadístico de propensiones a nivel municipal).

De hecho, dada la naturaleza del fenómeno de la violencia, de los datos analizados (*defunciones por homicidio*) y de los patrones temporales y geográficos que se estudian, es más recomendable realizar estudios de corte epidemiológico (analizando, entre otras características, rutas de contagio sobre redes carreteras y alternando diferentes modelos de difusión de epidemias; *alternative models of epidemic diffusion processes*). Es recomendable, entonces, fomentar que la academia mexicana realice análisis epidemiológicos de la violencia, a fin de plantear propuestas de contención y prevención de este fenómeno.

Como lo sugiere la evidencia, la violencia y la inseguridad parecen seguir un patrón de crecimiento similar al de las enfermedades contagiosas [...]

Las metodologías para detectar epidemias en el sector salud ya han sido adaptadas para analizar la violencia y otras “epidemias sociales” que parecen seguir patrones de contagio similares a los de algunas enfermedades [...]

[...] es necesario plantear metodologías para generar alertas que permitan anticipar, con la mayor precisión posible, el riesgo de una epidemia de violencia (Guerrero, 2012:2-18).

### 3.2 Otras consecuencias

El incremento de homicidios no es la única consecuencia *no intencionada* del viraje político de combate frontal al narcotráfico y al narcomenudeo. Académicos y organizaciones de la sociedad civil han examinado datos disponibles en torno a esta política y su posible relación con los siguientes fenómenos:

- > violaciones graves a derechos humanos, tales como desaparición forzada de personas, desplazamiento forzado de comunidades, tortura, detenciones ilegales, etcétera (HRW, 2011, 2013; Anaya, 2014; Atuesta, 2014; CMDPDH, 2015; Amnistía Internacional, 2015a, 2015b; Open Society, 2016);
- > abuso de fuerza y ejecuciones extrajudiciales según la *letalidad* de las fuerzas federales (Pérez-Correa, Silva y Guitérrez, 2011, 2015);
- > asesinatos de alcaldes, candidatos y otros funcionarios municipales (Trejo y Ley, 2015);
- > saturación del sistema de justicia penal, debilitamiento del debido proceso y sobreutilización del sistema penitenciario (TNI y WOLA, 2011; Guerrero, 2014; Pérez-Correa y Menses, 2014; Drucker, 2014; CELS, 2015).

Un problema fundamental en relación con el análisis de estos fenómenos, del que advierten apropiadamente los estudios citados, es la falta de información *confiable* (datos cuya calidad sea evaluable). Por mencionar un ejemplo, las cifras sobre *personas desaparecidas* que publica el SESNSP también carecen de la documentación metodológica correspondiente, de tal manera que es imposible precisar sus referentes conceptuales y evaluar su calidad:

Sin embargo, una vez más, las autoridades no han explicado cuántas de estas personas han sido víctimas de desaparición forzada o de sustracción por parte de particulares, y cuántas podrían estar en paradero desconocido por otros motivos. **Tampoco se ha publicado información metodológica, por lo que a las organizaciones de la socie-**

**dad civil les resulta imposible analizar las cifras** (Amnistía Internacional, 2015b:4).

**Los datos sobre los delitos y la justicia en México destacan por su precariedad y poca fiabilidad, y existe un sesgo hacia la infraestimación** de la magnitud y la gravedad de las atrocidades [es decir, crímenes violentos que pueden constituir *crímenes de lesa humanidad*...] En todo caso, las estadísticas oficiales sobre los asesinatos subestiman el verdadero saldo: decenas de miles de desapariciones siguen sin resolverse y existen cientos de fosas comunes clandestinas que no han sido suficientemente investigadas [...] **Nadie sabe cuántas personas han desaparecido en México desde diciembre de 2006. La cifra de 26,000 citada a menudo es engañosa y en gran parte arbitraria; constituye una contabilidad defectuosa del gobierno de personas desaparecidas.** El número registrado de personas desaparecidas ha aumentado constantemente desde 2006, alcanzando un máximo anual de 5194 desapariciones en 2014. Sin embargo, estas cifras no logran distinguir entre las categorías de desaparecidos, e incluyen a personas desaparecidas por motivos no delictivos. **Con todo, existen sólidas razones para creer que el verdadero número de personas desaparecidas por motivos delictivos es significativamente mayor** (énfasis añadido, Open Society, 2016:12).

La generación de información estadística *confiable* sobre todos estos fenómenos es responsabilidad directa del Estado Mexicano, especialmente en temas relacionados con violaciones graves a derechos humanos (tales como desaparición forzada de personas, desplazamiento forzado de comunidades, tortura, detenciones arbitrarias, etcétera). Esta responsabilidad se deriva directamente del primer artículo constitucional, el cual dice a la letra:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Artículo 1º de la Constitución, párr. 3).

Con respecto a la coordinación de las dependencias que deberían generar estos datos,

cabe recordar que el Artículo 26 constitucional establece la existencia de un sistema estadístico nacional, encabezado por el INEGI como organismo facultado para regular y coordinar la generación de información:

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales [...]

**La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión**, personalidad jurídica y patrimonio propios, **con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere** y proveer a su observancia (énfasis añadido; Artículo 26, frac. B, de la Constitución).

En este sentido, varias dependencias del Estado Mexicano han sido omisas en su responsabilidad de *generar* información, y el INEGI ha sido omiso en su obligación de *normar* y *coordinar* la captación, procesamiento y publicación de datos referentes a estas violaciones graves a derechos humanos (omisión que también comparte el *Centro de Excelencia* conjunto de UNODC e INEGI, y cuya labor en este ámbito también debería ser evaluada conforme lo discutido en la sección 2.1). Para el correcto cumplimiento de estas obligaciones, cabe señalar que *normar* y *coordinar* la generación de esta información no es una tarea imposible, toda vez que diversos organismos ya han publicado recomendaciones normativas y ejemplos de buenas prácticas internacionales. Por ejemplo, para el tema de personas desaparecidas, incluyendo casos de desaparición forzada, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2009:64-67) y la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP, 2014:42-64, 2008:16-19) ya han publicado recomendaciones concretas aplicables.

Por otra parte, la política de prohibición y control de drogas, y especialmente los operativos permanentes de combate frontal al narcotráfico, tienen otras consecuencias no intencionadas menos dramáticas que las violaciones graves a derechos humanos. Estas otras consecuencias también deben ser incluidas en una evaluación

integral de esta política. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó un reporte sintético sobre las consecuencias que tiene la política internacional de control de drogas sobre diversos ámbitos del desarrollo humano (PNUD, 2015). El esquema de evaluación utilizado por este organismo incluyó los siguientes ámbitos o esferas de impacto de la política de drogas:

- 1) Pobreza y formas de vida sustentables;
- 2) Impacto en la salud pública (sobre este tema vale la pena revisar el informe de la *John Hopkins-Lancet Commission*, realizado por Csete *et al.*, 2016);
- 3) Impacto en la economía formal;
- 4) Impacto en la gobernanza, exacerbación de conflictos y Estado de Derecho;
- 5) Implicaciones en materia de derechos humanos;
- 6) Dimensión de género;
- 7) Impactos medioambientales; y
- 8) Impactos en los pueblos originarios y sus prácticas tradicionales.

La organización *Count the Costs* promueve un esquema de evaluación similar, aunque con algunas diferencias (Rolles *et al.*, 2016). Entre estas diferencias, cabe destacar por su utilidad, el mayor detalle con que discute las aristas del impacto a la gobernanza y al Estado de Derecho: efectos en niveles de impunidad; gasto presupuestal en el combate al narcotráfico; violaciones a derechos en nombre del combate al narcotráfico, incluyendo derechos procesales tales como el derecho a la presunción de inocencia; erosión del debido proceso mediante regímenes de excepción; etcétera.

Por último, es relevante remarcar los impactos medioambientales del control de drogas, ya que pocas veces son discutidos en los medios de comunicación. Sobre este tema, el análisis del PNUD enfatiza lo siguiente:

Las campañas de fumigación aérea en Colombia y la presión gubernamental para reducir el cultivo de

coca en Bolivia y Perú han empujado a quienes la producen a usar tierras de parques nacionales y de áreas forestales protegidas, aumentando la deforestación y amenazando la biodiversidad.

El glifosato, un herbicida usado en la fumigación aérea de los cultivos ilícitos de coca, ha sido asociado con serios daños a la salud física y mental, a la seguridad alimentaria, al ingreso familiar y al medioambiente. La Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer, agencia especializada de la OMS, recientemente a reclasificado el glifosato como un probable cancerígeno (PNUD, 2015:27).

En México no existen estudios sobre los impactos medioambientales y de salud pública de las fumigaciones sobre cultivos ilícitos. Es relevante motivar su realización porque diversos reportajes señalan que se han usado químicos tóxicos (como *Paraquat*, cuyo uso se ha prohibido en otros países por causar cáncer de pulmón y otros daños a la salud; Landrigan *et al.*, 1983). Por ejemplo, las siguientes notas de prensa:

[...] la Procuraduría General de la República (PGR) erradicó mediante fumigación con el herbicida *Paraquat* entre 10 y 12 mil hectáreas anualmente entre 2000 y 2004 (Castillo, 15/2/09).

De acuerdo con los reportes castrenses, en 2007 solamente realizaron fumigación con el herbicida *Paraquat* en Badiraguato, Sinaloa, destruyendo 2 hectáreas 7 mil 500 metros cuadrados de amapola y 19 hectáreas 3 mil 400 metros de marihuana (Castillo, 9/5/11).

Un grupo de pobladores de 45 comunidades de la sierra de Guerrero, al sur de México, exigen al Ejército mexicano que detenga la fumigación aérea de los campos de amapola porque argumentan que afecta la salud de los habitantes y destruye la flora de la zona (Reyes, 3/5/16).

Los comisarios [Comisarios por la Paz, Seguridad y Desarrollo de la Sierra de Guerrero] se reunieron el jueves en Campo de Aviación, en donde concluyeron que la legalización de la siembra de amapola también resolvería el grave problema de contaminación del medio ambiente provocado por la fumigación de los cultivos que hace el Ejército, sobre todo de los manantiales que surten del agua a ciudades como Chilpancingo y Acapulco, y que también seca los bosques y las plantaciones de aguacate, pera, manzana, durazno y milpa (*Sin Embargo*, Redacción, 6/5/16)



## RECOMENDACIONES FINALES

Debido a las consecuencias *no intencionadas* de la política internacional de control de drogas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha recomendado replantear las metas, los objetivos y los indicadores de esta política (PNUD, 2015). En relación con las metas, recomienda atender problemáticas de origen de la producción y demanda de drogas, tales como pobreza, falta de acceso a mercados, salud y educación, inseguridad pública y presencia de conflictos armados.

Con respecto a los objetivos, el PNUD recomienda priorizar la reducción de daños asociados al consumo de drogas, aumentar la inversión en salud pública y otros beneficios sociales, reducir las penas desproporcionadas y excesivas de los delitos relacionados con drogas. Y en materia de indicadores, recomienda enfatizar datos sobre:

- > víctimas de violencia relacionada con las drogas;
- > niveles de desarrollo socioeconómico de las comunidades donde se concentra el consumo y la producción de drogas;
- > condiciones de pobreza, desigualdad e inseguridad que propician el cultivo de drogas y exacerbaban la vulnerabilidad frente al narcotráfico y al crimen organizado.

En este mismo sentido, el Centro Internacional para la Ciencia en la Política de Drogas publicó una propuesta para “repriorizar las métricas usadas en la evaluación de la política internacional de drogas” (ICSDP, 2016). Esta propuesta incluye un amplio conjunto de indicadores diseñados para la evaluación integral de esta política<sup>22</sup>. Entre otros, los siguientes indicadores son de especial relevancia para México:

- > nivel de cobertura de tratamientos basados en evidencia científica para trastornos por uso de drogas;
- > niveles de pobreza y de desarrollo humano en las regiones de cultivo de drogas;
- > acceso a mercados legales en las regiones de cultivo de drogas;
- > uso, producción y tráfico de drogas ilícitas como proporción al PIB nacional;
- > valor anual y composición de la producción de drogas ilícitas por país y región;
- > incidencia de sobredosis fatales y de hospitalizaciones de urgencia por uso de drogas;
- > incidencia de homicidios y delitos violentos relacionados con los mercados de drogas;
- > proporción de presos encarcelados por delitos no violentos de drogas;
- > número de personas detenidas en centros de detención obligatoria por drogas.

Es relevante hacer notar que, seguir las recomendaciones del PNUD sobre el replanteamiento de metas, objetivos e indicadores de la política de drogas permitiría armonizar las acciones de control de drogas con los Objetivos de Desarrollo Sustentable:

La política de control de drogas no debe ser un factor negativo que impida alcanzar las aspiraciones nacionales en materia de desarrollo humano y de cumplimiento de la agenda de desarrollo post-2015; sino que debe jugar un papel positivo en ayudar al avance de estas metas y objetivos. La agenda de desarrollo post-2015 ofrece la oportunidad de establecer nuevas medidas de éxito para la política de drogas, con una clara articulación de métricas relacionadas con los impactos que esta política tiene sobre la paz, el desarrollo y los derechos humanos (PNUD, 2015:37).

<sup>22</sup>[https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/michaela/pages/61/attachments/original/1453256887/ICSDP\\_07\\_Sp\\_Jan14\\_Web.pdf?1453256887](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/michaela/pages/61/attachments/original/1453256887/ICSDP_07_Sp_Jan14_Web.pdf?1453256887) (consultado el 1/8/16)

## Recomendaciones operativas emitidas en UNGASS 2016

En abril del presente año se celebró una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de política de drogas (referida como UNGASS). Como resultado de la sesión se aprobó una Resolución con recomendaciones operativas (ONU, 2016), entre las cuales destaca por su importancia para México el conjunto sobre ‘garantías legales y salvaguardas relativas al proceso penal y el sector de la justicia’ (bloque 4; pp. 15-16), la cuales indican, entre otras cosas:

- j) Alentar la adopción y aplicación de **medidas sustitutivas** o complementarias a la condena a prisión, ;
- k) Intercambiar lecciones y **mejores prácticas sobre políticas nacionales de justicia penal**, incluidas las relativas a la proporcionalidad de las penas;
- l) Promover directrices nacionales sobre imposición de penas en delitos de drogas, de modo que **la severidad de las penas sea proporcional a la gravedad de los delitos**, tomando en cuenta **factores atenuantes** y agravantes;
- o) Aplicar respuestas en materia de justicia penal que: **respeten las garantías legales y procesales propias del proceso penal**, incluidas medidas prácticas que **respalden la prohibición de realizar detenciones arbitrarias** (y de otras formas arbitrarias de privación de la libertad), **así como la prohibición de la tortura** (y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes); que eliminen la impunidad, **de conformidad con el derecho internacional** pertinente, teniendo en cuenta las reglas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal; y que **aseguren el pronto acceso a la asistencia jurídica y el derecho a un juicio justo**.

Estas recomendaciones son de particular relevancia para México porque reafirman la salvaguarda de los derechos civiles y políticos en los procesos judiciales. En otras palabras, implican la impugnación de los regímenes de excepción que reducen la protección a los derechos procesales, tales como el establecido en México en la reforma de 2008. En especial, implican la rectificación del encumbramiento constitucional de la figura del arraigo utilizada en México por ser inconvencional, pues viola, entre otros tratados, la Convención Americana de Derechos Humanos (Silva 2012, Carbonell, 9/7/2012; Juárez, 2015).

Rick Lines y Damon Barret<sup>23</sup> (2016), del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, explican la importancia de estas recomendaciones operativas (énfasis añadido):

Primero, se llama a los Estados a llevar las **acciones de control de drogas en línea con los derechos humanos** [...] Este lenguaje operacional se vincula con obligaciones específicas en las leyes internacionales de derechos humanos –el derecho a la libertad y a la seguridad, prohibición de la tortura, derecho a un juicio justo– derechos que son rutinariamente violados en el contexto del control de drogas [...]

Segundo [...] el contexto para interpretar esta provisión es específicamente “el derecho internacional aplicable ... [y] las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención y justicia penal”, **significando que los Estados se han comprometido a reducir y eliminar los abusos en materia de derechos humanos** [...]

El tercer elemento significativo es que para cumplir con los compromisos de la provisión, **se requiere de monitoreo continuo y transparente del progreso** hacia los objetivos fijados. Por ser una Resolución de la Asamblea General adoptada por consenso, **el documento de UNGASS crea un mandato para todos los organismos de Derechos Humanos de Naciones Unidas de continuar su trabajo en materia de drogas** (párr. 9-13).

<sup>23</sup> <https://hrcessex.wordpress.com/2016/05/09/the-human-rights-win-at-the-ungass-on-drugs-that-no-one-is-talking-about-and-how-we-can-use-it/> (consultado el 1/8/16)

## REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2015a) "Un trato de indolencia" *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. Amnesty International Publications.
- Amnistía Internacional (2015b) México. *Información para el Comité contra las desapariciones forzadas de la ONU. Octavo período de sesiones, 2 - 13 de febrero de 2015*. Amnesty International Publications.
- Anaya, A. (2014) *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de la lucha contra el tráfico en México 2007-2012*. Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Atuesta, L. (2014) "Internally Displaced Populations in Colombia and Mexico" en Collins, J. (ed.) *Ending the Drug Wars*. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy.
- Banco Mundial (2016) *Indicadores del desarrollo mundial*. Banco de datos mundial. El Banco Mundial.
- Bonfil, M. (24/7/13) "GT200: la estafa y la negación", *Milenio*.
- Canudas, V., García, V. y Echarri, C. (2015) "The stagnation of the Mexican male life expectancy in the first decade of the 21st century: the impact of homicides and diabetes mellitus". *Journal of Epidemiology & Community Health*, 69:28-34.
- Carbonell (9/7/12) "El arraigo viola la Convención Americana de Derechos Humanos". *Docencia*, Miguel Carbonell (red).
- Castellanos, L. (21/8/13) "Al creador del GT - 200, siete años de prisión". *El Universal*.
- Castellanos, L. (10/10/11) "La pesadilla de los señalados por la ouija del diablo". *El Universal*.
- Castillo, G. (9/5/11), "Disparidad entre la PGR y la Sedena en destrucción de drogas". *La Jornada*.
- Castillo, G. (15/2/09), "Admite el Ejército que fracasó política para la fumigación de cultivos ilícitos". *La Jornada*.
- CAT (2012) *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49 período de sesiones*. Comité contra la tortura de las Naciones Unidas.
- CELS (2015) *El impacto de las políticas de drogas en derechos humanos*. Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Csete et al., J. (2016) "Public health and international drug policy". *The Lancet Commissions. The Lancet*, 387:1427-1480.
- CICR. (2009) *Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios No. 17*. Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Cisneros, J. (21/10/14) "Organismos civiles advierten que la estrategia de seguridad va 'a ciegas'". *CNN México*.
- CMDPDH. (2015) *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- CONAPO (2016) *Indicadores Demográficos 1990/2030. Estimaciones y Proyecciones de Población*. Consejo Nacional de Población.
- Concha, M. (20/8/11) "Cateos y allanamientos ilegales". *La Jornada*.
- Corona, S. (24/9/13) "El fraude de la Ouija del Diablo". *El País*.
- DOF (18/07/16) *Código Penal Federal*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (01/06/16) *Ley General de Salud*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (16/12/13) *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (21/12/11) *Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (1/6/09) *Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (20/08/09) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (21/2/08) *Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (18/6/08) *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (24/1/08) *Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (31/1/05) *Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.
- Drucker, E. (2014) "Mass Incarceration as a Global Policy Dilemma" en Collins, J. (ed.) *Ending the Drug Wars*. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy.
- Echarri, C. (coord.) (2012) *Panorama Estadístico de la Violencia en México*. El Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.
- Escalante, F. (2011a) "Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso". *Nexos*.
- Escalante, F. (2011b) "Respuesta a José Merino". *Animal Político* (carta a editores, 2 de febrero).
- Escalante, F. (2009) "Homicidios 1990-2007". *Nexos*.
- Espinosa, V. y Rubin, D. (2015) "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?" *The American Statistician*, 69(1):17-27.
- Garduño, S. (14/12/14) "Refuerza el Inegi estadística judicial". *Reforma*.
- Guerrero, A. (2014), "Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México (2007-2012)". Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guerrero, E. (2012) "Epidemias de violencia". *Nexos*.
- Hope, A. (23/10/14), "La tragedia de la cuchara". *El Universal*.
- HRW. (2013) *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*. Human Rights Watch.
- HRW. (2011) *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el tráfico" de México*. Human Rights Watch.
- ICMP. (2014) *Bosnia and Herzegovina: missing persons from the armed conflicts of the 1990s: a stocktaking*. International Commission on Missing Persons.
- ICMP. (2008) *Informe de ICMP: Respuestas de Colombia a las desapariciones forzadas. Panorama general y recomendaciones*. Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas.
- ICSDP (2016) *Un llamado para re-priorizar las métricas para evaluar la política de drogas ilícitas*, Centro Internacional para la Ciencia en la Política de Drogas.

- INEGI (2016a) *Defunciones por homicidio*. Estadística de Defunciones. Mortalidad. Registros Administrativos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (base de datos).
- INEGI (2016b) *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*. Estadísticas Históricas. Registros Administrativos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (base de datos).
- INEGI (2016c) *Estadística de defunciones generales. Descripción de la base de datos nacional*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2015a) *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2014. Marco conceptual*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2015b) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (base de datos).
- INEGI (2014) *Estadística de defunciones generales. Síntesis metodológica*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (base de datos).
- INEGI (2013) *Clasificación estadística de Delitos 2012*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2012) *Síntesis metodológica de las estadísticas judiciales en materia penal*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2010) *Acuerdo de Cooperación entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSP (2012) *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*. Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud.
- Juárez, A. (2015) "La constitucionalidad del arraigo: una decisión inconvencional de nuestro pretendido "tribunal constitucional". *Hechos y Derechos* 26, Revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas (versión electrónica).
- Lacey, M. (15/3/15) "Mexico is warned on Drug Detector". *The New York Times*.
- Landrigan, P. et al., (1983) "Paraquat and Marijuana: Epidemiologic Risk Assessment". *American Journal of Public Health*, 73(7):784-788.
- Lemus, J. (28/7/15) "La Ouija del Diablo". *Reporte Índigo*.
- Lines, R., y Barret, D. (2016) "The human rights 'win' at the UNGASS on drugs that no one is talking about, and how we can use it". *Human Rights Centre Blog*. University of Essex.
- Madrazo, A. (2014) *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Madrazo, A. y Guerrero, A. (2012) "Más caro el caldo que las albóndigas". *Nexos*.
- Merino, J. (2011a) "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición". *Nexos*.
- Merino, J. (2011b) "Mayor presencia de la autoridad no implica más ejecuciones". *Animal Político*.
- Merino, J. y Gómez, V. (2012) "Cuerpos sin nombre". *Nexos*.
- Mochán, L. (21/8/13) "Los detectores moleculares GT200 y ADE651 en México". *El Universal*.
- ONU (2016) *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. A/RES/S-30/1. Asamblea General de las Naciones Unidas
- ONU (2004) *Organization of the United Nations Office on Drugs and Crime*. ST/SGB/2004/6. Boletín del Secretario General. Naciones Unidas.
- ONU (1988) *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Open Society (2016) *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations.
- Pérez-Correa, C., Silva, C., y Guitérrez, R. (2015) "Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad". *Nexos*.
- Pérez-Correa, C., Silva, C., y Guitérrez, R. (2011) "Índice letal: Los operativos y los muertos". *Nexos*.
- Pérez-Correa, C., y Azaola, E. (2012) *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Pérez-Correa, C., y Meneses, R. (2014) *La guerra contra las drogas y el procesamiento penal de los delitos de drogas (2006-2012)*. Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- PNUD (2015) *Addressing the development dimensions of Drug Policy*. United Nations Development Programme.
- Presidencia (2007a) *Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Subsecretaría de Enlace Legislativo, Secretaría de Gobernación. Presidencia de la República.
- Presidencia (2007b) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República.
- Poiré, A. (2011) "Los homicidios y la violencia del crimen organizado". *Nexos*.
- Reyes, L. (3/5/16) "Pobladores de Guerrero piden al Ejército frenar la fumigación de amapola". *Expansión*.
- Rivas, F. (11/5/16) "Por qué no confiamos en el sistema de justicia". *El Universal*.
- Ríos, V. (2012) *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico's Drug War*. Tesis doctoral. The Department of Government. Harvard University.
- Rolles, S- et al. (2015) *The War on Drugs: Harming, not protecting, young people*. Count the Costs of the War on Drugs. Transform Drug Policy Foundation.
- Silva, F. (2012) "El arraigo penal entre dos alternativas posibles: interpretación conforme o inconvencionalidad". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 33:217-246.
- Sin Embargo* (redacción) (6/5/16), "Comisarios de 8 pueblos hacen un llamado inédito a legalizar a 50 mil productores de amapola". *Sin Embargo*.
- SESNSP (2016) "Información Relevante. Aviso Importante". *Aviso electrónico en Incidencia Delictiva*. Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Sota, A., y Messmacher, M. (2012) "Operativos y violencia". *Nexos*.
- Trejo, G., y Ley, S. (2015) "Municipios bajo fuego (1995 - 2014)". *Nexos*.
- TNI y WOLA. (2011) *Systems overload. Drug Laws and prisons in Latin America*. Transnational Institute, Washington Office on Latin America.
- UNODC (2010) *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNSTATS (2004). *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*. División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Carlos Galindo

El autor agradece la colaboración técnica de Susana Ramírez y los comentarios de Alejandro Encinas, Roberto Castellanos, Mara Gómez y Raúl Zepeda.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**Cómo citar este reporte:**

Galindo, C. (2016) "Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico". *Temas estratégicos*, No. 37. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**Números anteriores:**

<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php>

## SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

### COMITÉ DIRECTIVO

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Presidente

**Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Gerardo Esquivel Hernández**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General de  
Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.



@IBDSenado



IBDSenado

[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

**TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 37**  
**Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico**  
Septiembre de 2016

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D.F.

Distribución gratuita. Impreso en México