



JULIO 2016

## Los reclamos de justicia de las víctimas como política de Estado

El daño social de las regulaciones  
sobre drogas en México

**Froylán Enciso**









**Los reclamos de justicia  
de las víctimas como política de Estado**  
El daño social de las regulaciones sobre drogas en México

**Froylán Enciso**

**Julio, 2016**

**Cuaderno de investigación Núm. 1**

**SERIE: CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN  
DE LA COORDINACIÓN EJECUTIVA DE INVESTIGACIÓN**

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

### **Comité Directivo**

Senador Miguel Barbosa Huerta  
Presidente

Senador Roberto Armando Albores Gleason  
Secretario

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
Secretario

### **Junta Ejecutiva**

Gerardo Esquivel Hernández  
Coordinador Ejecutivo de Investigación

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez  
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera  
Director General de Investigación Estratégica

*Los reclamos de justicia de las víctimas como política de Estado.  
El daño social de las regulaciones sobre drogas en México*  
Autor: Froylán Enciso.

Serie: Cuadernos de Investigación de la Coordinación Ejecutiva de Investigación.  
Número: 1.

Primera edición julio de 2016.  
ISBN-978-607-8320-42-4

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.  
Impreso en México.

Este estudio es responsabilidad de quien firma su autoría y no refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

# ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Agradecimientos</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>El régimen global de prohibición de drogas</b> .....	15
UNGASS 2016 como resultado de un proceso histórico .....	16
El periodo formativo del régimen de control de drogas, 1909-1945.....	17
El periodo global del régimen de prohibición de drogas, 1945-1991.....	20
La reacción a los problemas del régimen global de control de drogas .....	24
UNGASS 2016 y los costos sociales .....	26
<b>Una visión mexicana sobre el daño social de las políticas de drogas</b> .....	31
La raíz colonial: violaciones a la libertad de culto .....	31
La raíz farmacológica: violaciones al derecho a la salud y a la libre determinación de la personalidad .....	34
La raíz prohibicionista: costos sociales de la violencia y la corrupción ....	38
<b>Las víctimas de las políticas de drogas en el centro</b> .....	43
Homicidio y su relación con las políticas de drogas .....	46
Desapariciones y políticas de drogas .....	49
Desplazamiento forzado por la violencia relacionada a la política de drogas .....	52
Las violaciones a derechos de usuarios de drogas .....	55
La “diversificación criminal” de los grupos de contrabandistas de drogas .....	57
Costos sociales de las políticas de drogas .....	59
<b>Conclusiones</b> .....	63
<b>Bibliografía</b> .....	67
Sobre los documentos citados como Anexos .....	74



## RESUMEN

Atender los reclamos de justicia de las víctimas como política de Estado está en el interés de México, dado que pondría al descubierto las desigualdades globales del régimen global de prohibición de drogas rumbo a la revisión de la “Declaración política y el plan de acción sobre la cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, en 2019. Para sostener este argumento, encontrará aquí 1) un análisis de la creación del régimen global de prohibición de drogas impulsado desde Naciones Unidas en el siglo xx, 2) una reinterpretación de la historia mexicana de las políticas de drogas desde el siglo xvii hasta nuestros días, tomando como eje el reconocimiento de derechos a usuarios de marihuana y peyote por parte del sistema de justicia mexicano, y 3) la propuesta de robustecer la noción de “daño social” mediante la incorporación de estudios sobre violaciones a los derechos, procesos de victimización y costos sociales de la política de drogas, como parte de un mismo fenómeno cuyo estudio puede revelar las relaciones de desigualdad entre países impuesta por el régimen global de prohibición de drogas.

**PALABRAS CLAVE:** Víctimas, Derechos Humanos, Costos Social, Política de Drogas, Narcotráfico, Prohibición, Salud Pública.

Meeting the demands for justice of victims as state policy is in the interest of Mexico, as it would expose the global inequalities of the global prohibition regime of drugs with a view towards the revision of the “Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem”, in 2019. To support this argument, you will find here: 1) an analysis of the origins and development of the global regime for the prohibition of drugs promoted by United Nations in the 20th Century; 2) an interpretation of the Mexican history of drug policies from the 17th century to the present day, taking as analytic framework the recognition of rights to users of marijuana and peyote by the Mexican justice system; and 3) the proposal to strengthen the notion of “social harm” by incorporating studies of violations of human rights, processes of victimization and social costs of drug policies as a whole, a complex phenomenon whose study can reveal the unequal relations between countries imposed by the global drug prohibition regime.

**KEYWORDS:** Victims, Human Rights, Social Cost, Drug Policy, Drug-trafficking, Prohibition, Public Health.



## AGRADECIMIENTOS

La idea seminal de este ensayo surgió con un proyecto mucho más ambicioso que diseñé con la colaboración y comentarios, siempre informados y generosos, de Alejandro Vélez y Cordelia Rizzo. Luego de intentos infructíferos de hacerlo con el patrocinio de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) pensé que la idea naufragaría. Mil gracias a Ale y Cor por su amistad y comentarios semillero. Mil gracias, también, a la CEAV porque alimentó mi necesidad.

A Graciela Márquez agradezco su guía y consejos siempre clarividentes y generosos.

Tuve la invaluable asistencia de Luis Guerrero en la investigación de la parte cuantitativa. Gracias carnal. Nos vemos en tu examen de grado muy pronto.

Versiones anteriores de este texto fueron comentadas por Raúl Zepeda y Arturo Magaña. Joaquín Guillén Márquez hizo la revisión de estilo y Sarai Orozco Nolasco formó y diseñó este trabajo. Gracias amigos.

Finalmente, mil gracias a Gerardo Esquivel y al Instituto Belisario Domínguez por su confianza y apoyo.

Todo lo aquí dicho, por cierto, es mi responsabilidad.



## INTRODUCCIÓN

Este ensayo argumenta la viabilidad y conveniencia de que México ponga los reclamos de justicia de las víctimas de las políticas de drogas en el centro del debate internacional para la reforma del régimen global de control de drogas como postura de Estado. La diplomacia de México debe aprovechar la apertura histórica a la discusión sobre violación de derechos humanos en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016, por sus siglas en inglés) para promover los intereses de países preeminentemente productores y de tránsito, como el nuestro, en reuniones multilaterales subsiguientes rumbo a la revisión de la “Declaración Política y el Plan de Acción sobre la cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, en 2019.

La discusión sobre la reforma de políticas internacionales de drogas, con el liderazgo mexicano, puede incorporar en este proceso un análisis específicamente nacional sobre su desarrollo histórico, sus costos sociales y, sobre todo, la reparación de los daños infringidos a las víctimas de este régimen global de prohibición, en términos no sólo personales, sino comunitarios, sociales y nacionales. Con este propósito, encontrará aquí 1) un análisis de la creación del régimen global de prohibición de drogas impulsado desde Naciones Unidas, 2) una reinterpretación de la historia mexicana de las políticas de drogas desde el siglo XVII hasta nuestros días, tomando como eje el reconocimiento de derechos a usuarios de marihuana y peyote por parte del sistema de justicia mexicano, y 3) la propuesta de robustecer la noción de “daño social” mediante la incorporación de estudios sobre violaciones a los derechos, procesos de victimización y costos sociales de la política de drogas como parte de un solo fenómeno cuyo estudio puede revelar las relaciones de desigualdad entre países impuesta por el régimen global de control de drogas.

UNGASS 2016 y la revisión del Plan de Acción y la Declaración de Principio en 2019 son el resultado de una serie de negociaciones internacionales, cuyas convenciones, tratados e instituciones multilaterales tuvieron un periodo formativo antes de la Segunda Guerra Mundial, consolidados en un régimen unificado a partir de 1961. Mediante la centralización de la política internacional de drogas, en un limitado número de instituciones de Naciones Unidas, se lograron algunos avances; no obstante, sus efectos negativos fueron mayores debido a la multiplicación de actores en los mercados negros de drogas, el surgimiento de nuevas organizaciones del crimen organizado y, sobre todo, por sus efectos perversos en la salud pública, la inseguridad y la

violación sistemática de las normativas e instituciones internacionales sobre derechos humanos. Estas consecuencias no deseadas provocaron que desde 1991 se iniciara un proceso de revisión del régimen internacional de control de drogas en Naciones Unidas, cuya expresión más reciente fue UNGASS 2016 y que abre la posibilidad de que, en 2019, se modifiquen los principales tratados e instituciones del régimen global de control de drogas. Sin embargo, estas revisiones no han sido acompañadas por un análisis acucioso de los daños provocados por estas políticas en el pasado, ni mucho menos por compromisos multilaterales o nacionales por parte de los Estados promotores de estas políticas —principalmente Estados Unidos y otras potencias europeas— en el pasado para reparar estos daños a las naciones, comunidades y personas que han sido sus víctimas.

Al margen de lo anterior, durante los preparativos rumbo a UNGASS 2016, proliferaron las iniciativas que buscaban la revisión de marcos jurídicos alternativos instrumentados por algunos países que pertenecen a Naciones Unidas, especialmente la despenalización y legalización de la marihuana y la reducción de daños por el consumo de drogas. Aun así, no se hizo suficiente énfasis, más allá del reconocimiento retórico en la discusión sobre la violación a derechos humanos, procesos de victimización y otros costos sociales de políticas internacionales sobre drogas como parte de un proceso que debe ser analizado y atendido en su conjunto. Esto abre la posibilidad de que diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil coadyuven y supervisen que las posturas del Estado mexicano retomen el análisis de las consecuencias de las políticas de drogas desde una amplia perspectiva cronológica con conocimiento de su desarrollo histórico en México como parte integral de la política exterior mexicana.

El reciente avance en las reformas de la política de drogas se ha suscitado en México, principalmente mediante el debate en el poder judicial, sobre el reconocimiento de la violación a garantías, en la determinación de la personalidad, el derecho a la salud y a la libertad religiosa, por la limitación del consumo de sustancias para fines espirituales, médicos y lúdicos, cuyos costos pueden rastrearse desde la colonia. De ahí que se proponga que el análisis de las consecuencias de las políticas de drogas actuales sea ampliado cronológicamente usando estrategias analíticas y metodologías surgidas, sobre todo, después de la crisis que la violencia relacionada con políticas de drogas hizo evidente desde 2007. Simultáneamente, se propone que está en el interés nacional de México poner a las víctimas de las políticas de drogas en el centro de la discusión global sobre su reforma. Para lograrlo, una opción conceptual es robustecer la noción de daño social de las políticas de drogas para que incluya la evaluación y análisis de sus afectaciones personales para

los mexicanos, en términos de violaciones a los derechos humanos, otros procesos de victimización y sus costos sociales, todo con el propósito de avanzar hacia estudios comparados que permitan establecer la naturaleza y las consecuencias de las formas de desigualdad creadas por las políticas de drogas en la historia.

En este sentido, se hace especial hincapié en la incorporación de la atención a diversas formas de victimización que no son atendidas por organismos dedicados a los derechos humanos. La Ley General de Atención a Víctimas ha creado la necesidad de mayor conocimiento y análisis sobre estos problemas, tanto en el ámbito personal de las víctimas como en el social y global. Durante los últimos años, innumerables activistas y académicos, además de dicha ley de manera implícita, han señalado que la violación a derechos humanos y otros procesos de victimización relacionados con políticas de drogas no sólo afectan a las personas, sino también a la sociedad y las comunidades en su conjunto. En una perspectiva más amplia, es posible argumentar que las políticas de drogas han creado formas de desigualdad entre los países productores y de tránsito de drogas ilegales con los países consumidores. La OEA ha puesto esta idea en los siguientes términos:

Las evidencias [...] son claras en mostrar que las diferentes partes que es posible distinguir en el Problema de las Drogas se presentan y afectan de manera diferenciada a los distintos países de las Américas. Pero el problema involucra a todos los países y todos tienen responsabilidades, aunque diferenciadas, en la búsqueda de soluciones que reduzcan sustantivamente la adicción a las drogas, el riesgo para la población —especialmente los jóvenes— y la violencia criminal (Anexo, Documento 4-1).

En otras palabras, la evaluación de los costos sociales de las políticas de drogas en México es un paso fundamental para analizar las desigualdades entre diferentes países, no sólo en la distribución de las ganancias de los mercados de drogas —que se concentran en países consumidores—, sino también en sus costos.

Como contribución a esta necesidad de conocimiento sistematizado, este informe provee una síntesis de los principales datos y estudios disponibles sobre el impacto de las políticas de drogas en las tasas de homicidio, la desaparición forzada y secuestro, el desplazamiento forzado por la violencia, la violación de derechos de usuarios de drogas, la diversificación criminal y sus consecuencias demográficas y macroeconómicas.



## EL RÉGIMEN GLOBAL DE PROHIBICIÓN DE DROGAS

A solicitud de México, junto con Colombia y Guatemala, la Asamblea General de las Naciones convocó a una Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas para abril de 2016. Desde sus preparativos, la reunión se perfiló para ser un foro en que se indagarían alternativas al régimen internacional de control de drogas. De entrada, esta sesión partió de la idea de que el problema mundial de las drogas no podría resolverse con políticas unilaterales que sólo se centraran en estrategias punitivas. La recuperación del multilateralismo y los enfoques basados en conocimiento científico que incluyan la reducción de daños del consumo, los problemas de desarrollo en las zonas productoras, la diversidad de usos médicos, industriales, recreativos y espirituales son ejes de análisis que provocaron gran entusiasmo en diversos actores de la sociedad civil que históricamente han pugnado por el cambio de las políticas que se limitan a las fronteras nacionales, que coaccionan la soberanía y libre determinación de los países y no toman en cuenta la diversidad de usos de las drogas; además de que estos enfoques no han logrado disminuir su consumo, e incluso han sido contraproducentes porque han causado el fortalecimiento de ciertos mercados negros y de las organizaciones criminales que los explotan. Sin embargo, la opinión ha sido que UNGASS 2016 tuvo resultados magros.

El objetivo de este reporte es enriquecer el análisis de la política exterior del Estado mexicano a la luz de la realización de UNGASS 2016 con el propósito de incorporar una visión nacional de este problema en reuniones multilaterales subsiguientes. La importancia de esta labor radica en el potencial de convertir al Estado mexicano en líder de la discusión de las reformas de las políticas globales de control de drogas, sin perder de vista sus propios intereses en la articulación de nociones de responsabilidad internacional compartida por los daños causados y los costos infringidos por políticas internacionales de drogas instrumentadas en el pasado. No debemos perder de vista que la misma realización de UNGASS, en los términos planteados por México, es ya un avance en este sentido por la relevancia política de este foro multilateral. Tampoco hay que obviar que, a raíz de la solicitud de México junto con los gobiernos de Colombia y Guatemala, UNGASS se adelantó tres años, lo cual es una muestra del liderazgo potencial que nuestro país puede tener en la arena internacional.

Como se argumentó en el reporte de temas estratégicos 27, “Control internacional de drogas: antecedentes históricos rumbo a UNGASS 2016”, el sistema de convenciones internacionales sobre drogas imperante es el resultado de un proceso histórico impulsado por las ansiedades antinarcóticas, principalmente de países como Gran Bretaña y Estados Unidos, sobre la comercialización de opio y el consumo de productos de la industria farmacéutica europea desde 1909. El Estado mexicano participó en la creación de este sistema de control internacional de drogas, a pesar de que adolecía de un limitado énfasis en el combate punitivo a la oferta; sin embargo, México puso alternativas mediante la propuesta de la despenalización de su consumo para ser tratado como un problema de salud, durante la 24ª Sesión del Comité Consultivo del Opio de la Liga de la Naciones en 1939; luego lo estableció como política interna en 1940 al final del sexenio de Lázaro Cárdenas. La oposición del gobierno de Estados Unidos, entre otros países, imposibilitó que estas alternativas se mantuvieran, lo que originó la llamada “Guerra contra las Drogas”, impulsada por Estados Unidos desde 1969 con la Operación Intercepción I y una serie de operativos militares y policíacos hasta fechas muy recientes. Este complejo proceso histórico permite concluir que “las características actuales del control internacional de drogas no son inamovibles, sino que son un resultado relativamente reciente de un proceso de negociación ajustable y dinámico” (Instituto Belisario Domínguez, 2015).

En este reporte se argumenta, en la misma línea, el potencial de que la postura de política exterior de México aproveche la apertura histórica a la discusión sobre violación de derechos humanos en UNGASS 2016 para proponer que la discusión sobre la reforma de políticas internacionales de drogas incorpore un análisis específicamente mexicano sobre sus costos sociales y la reparación de los daños infringidos a sus víctimas desde la colonia, rumbo a la revisión del Plan de Acción y la Declaración de Principios en 2019.

## UNGASS 2016 COMO RESULTADO DE UN PROCESO HISTÓRICO

La realización de UNGASS 2016 fue resultado de una serie de negociaciones internacionales cuyas convenciones, tratados e instituciones multilaterales tuvieron un periodo formativo antes de la Segunda Guerra Mundial, después se consolidaron, al terminar la guerra, en un régimen unificado. Mediante la centralización de la política internacional de drogas, desde 1945 y en un limitado número de instituciones de Naciones Unidas, se lograron algunos avances. No obstante, la multiplicación de actores en los mercados

negros de drogas, el surgimiento de nuevas organizaciones del crimen organizado y, sobre todo, sus efectos negativos en la salud pública, la inseguridad y la violación sistemática de las instituciones internacionales sobre derechos humanos provocó que en 1991 iniciara un proceso de revisión del régimen internacional de control de drogas en Naciones Unidas.

## EL PERIODO FORMATIVO DEL RÉGIMEN DE CONTROL DE DROGAS, 1909-1945<sup>1</sup>

Durante el periodo formativo de régimen internacional de control de drogas, un número muy reducido de potencias representó a una diversidad de actores interesados en controlar la oferta de drogas médicas, especialmente el opio y sus derivados como la heroína y la morfina, y en delimitar sus usos legítimos a lo médico y lo científico. Para esto, se establecieron una serie de tratados, convenciones e instituciones internacionales que obligaban a los países del mundo a realizar reportes estadísticos con el propósito de localizar y combatir lo que, en su interés, debía considerarse “excedentes” en la oferta internacional de drogas y sus usos ilegítimos, especialmente los que no se trasladaban en ganancias económicas para los actores representados por estas potencias.

William MacAllister, especialista en la historia de la diplomacia estadounidense sobre drogas e historiador oficial de la Casa Blanca, planteó que estas instituciones internacionales buscaban un sistema de *control* de ciertas drogas, no uno de *prohibición*. El origen de este sistema de control se remonta, formalmente, a la reunión de la Comisión del Opio de Shanghai en 1909 y se consolidó luego de la Segunda Guerra Mundial con la creación de Naciones Unidas. El énfasis de McAllister en la palabra “control” se debe a la resistencia y evasión de los diplomáticos estadounidenses para hablar del consumo de drogas. La mejor explicación que encontró para este hecho fue que su objetivo real no era que las drogas desaparecieran o controlar su demanda, sino controlar su producción y oferta. McAllister explica que si este sistema de control se hubiera instrumentado como sus impulsores querían, los precios de las medicinas lícitas habrían aumentado de manera significativa. En sus palabras, “un enigma está integrado en el sistema: el objetivo es fabricar suficientes sustancias útiles para abastecer las necesidades médicas

---

<sup>1</sup> Este apartado está basado en el trabajo que generosamente me compartió Paul Gootenberg, “Building the Global Drug Regime: Origins, Evolution, and Impact, 1909-1990s”, 2015, de próxima aparición como capítulo en un libro.

a un precio razonable, al tiempo que se previene el exceso de capacidad, lo que es necesario para mantener el precio bajo y evitar que se desvíen hacia el tráfico ilícito” (McAllister, 2012).

A continuación se presenta una cronología con las principales reuniones, convenciones y tratados que definieron el régimen internacional de control de drogas en este periodo formativo, así como sus características políticas:

*Comisión del Opio de Shanghai.* La movilización diplomática para esta reunión fue encabezada por Bishop Charles H. Brent, originario de Filipinas, entonces bajo dominio de Estados Unidos, y el reformador progresista Dr. Hamilton Wright. La conferencia convocó a trece países que incluían a las potencias coloniales europeas en Asia (Gran Bretaña, Francia, los Países Bajos) y representantes de las dinastías de China y Siam. Las discusiones giraron alrededor del uso medicinal tradicional y las formas de fumar opio. Antes de esta reunión, en 1907, el “Acuerdo de diez años” entre China y la India, para reducir las operaciones de opio, parecían haber sido más eficaces.

1909

*Convenciones del Opio de La Haya.* Se realizaron a raíz de una serie de pequeñas conferencias que se opusieron a los esfuerzos de Estados Unidos (dirigidos por Wright del Departamento de Estado) para reducir los suministros mundiales de drogas, contra las objeciones y dudas de algunas potencias coloniales e intereses de fabricantes de medicamentos. Se acordó la instrumentación de licencias, el mantenimiento de registros y la notificación de la producción de drogas, junto con la urgencia de establecer la regulación de las drogas en las leyes nacionales de los países firmantes. Avanzó el principio de restricción gradual de opiáceos al uso “medicinal y científico”, sin establecerse, aún, una agenda temporal para lograrlo. Se adhirieron treinta y cuatro países, incluido México.

1912-1914

*Tratado de Versalles en París.* Los signatarios de los Tratado de Versalles al final de la Primera Guerra Mundial y los Estados miembros de la Sociedad de Naciones (es decir, con exclusión de Estados Unidos) requirieron firmar los Principios de La Haya de 1912, incluidos los fabricantes de medicamentos de los países perdedores, Alemania y Hungría. Estos principios incluían comprometerse con los ideales de la fiscalización internacional de drogas. Decenas de naciones firmaron, incluyendo algunos estados latinoamericanos, sin especificar compromisos de limitación en la fabricación y oferta de drogas. Se formó el Comité Asesor del Opio o Comité Asesor Especial sobre Opio y Otras Drogas Peligrosas para recopilar y analizar los datos y las leyes sobre drogas a nivel mundial.

1919-1920

*Convención Internacional del Opio de Ginebra.* Primer intento formal por parte de la Sociedad de Naciones, encabezado por los británicos, para instituir limitaciones a la producción como política de drogas. La conferencia fue obstaculizada, entre otros muchos problemas, porque el representante de la delegación de Estados Unidos, senador Stephen Porter, insistía en abandonar las reuniones debido a su fracaso para establecer límites de fabricación de drogas y cerrar los monopolios coloniales de opio. Los planes para establecer cuotas de producción flotaban en el ambiente, junto a la idea de crear los primeros esquemas de informes sobre las importaciones y exportaciones “legítimas” de drogas. Hubo una breve discusión sobre la coca y el cannabis. Algunas instancias de la Liga de las Naciones se expandieron más allá del Comité Asesor del Opio, en particular la Comisión Permanente de la Junta de Opio, un comité de expertos gubernamentales de ocho personas, que persistió de una u otra forma hasta los años 1960, con la Convención Única de las Naciones Unidas.

1924-1925

*Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes de la Sociedad de Naciones en Ginebra (implementada en 1933-1934).* Asistieron cincuenta y siete países. La representación estadounidense fue dirigida por Stuart Fuller del Departamento de Estado. Algunos conceptos sobre limitación de drogas fueron definidos: el sistema de reportes sobre las necesidades anuales de importación de drogas de cada país firmante, las cuotas sobre los suministros de materias primas almacenadas para producir drogas. Además, se amplió el control a las drogas “derivadas”, como la codeína y la ecgonina. Los organismos nacionales de reglamentación farmacéutica se volvieron necesarios, así como sus costos administrativos. El mantenimiento de estadísticas rigurosas ayudó, desde entonces, por lo menos en forma indirecta, a la contracción de la fabricación de estupefacientes globalmente, bajo la supervisión de un Organismo Supervisor Drogas, entre 1933 y 1967. De manera paralela, y sin ser concluyentes, se realizó una conferencia sobre opio en Bangkok ese mismo año.

1931

*Conferencia sobre el Tráfico Ilícito de Drogas de la Liga de las Naciones (implementada, en 1939, como el Convenio para la Supresión de las Drogas Ilícitas).* Asistieron cuarenta y dos delegaciones. Se reconoció el desplazamiento del comercio de narcóticos a Asia, el incumplimiento de los principales estados productores y la necesidad de cooperación policial internacional. Harry Anslinger, director de la Oficina Federal de Narcóticos, encabezó la delegación de Estados Unidos. Propusieron no poner límites a la producción de amapola y coca como materia prima. Se formó el Subcomité sobre el Tráfico Ilícito.

1936

*Conversaciones sobre el Tratado de Control de Producción.* En los borradores se propuso cubrir los insumos agrícolas para la producción de drogas, pero fue descarrilado por el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

1939

## EL PERIODO GLOBAL DEL RÉGIMEN DE PROHIBICIÓN DE DROGAS, 1945-1991

Luego de la Segunda Guerra Mundial, las políticas internacionales sobre drogas se centralizaron y tomaron un carácter realmente global en un puñado de instituciones de la ONU, a partir de 1946, y tratados multilaterales de alcance global e instituciones cuasi judiciales, a partir de 1961. La creación de este sistema de tratados puede considerarse un sistema de prohibición integral porque sintetizó, coordinó y amplió el alcance político y económico de los ocho instrumentos multilaterales anteriores. Además, en términos geográficos, incluyó a los 194 miembros de la ONU. En términos económicos, cubrió un mayor número de mercancías prohibidas o controladas para fines médicos e industriales, puesto que fue específico en ir más allá del opio para también cubrir la cannabis, la coca y la cocaína y, desde los años 1970, drogas sintéticas como los barbitúricos, las anfetaminas y los psicodélicos. Sin embargo, su excesivo énfasis en combatir la oferta, sin tomar en cuenta sistemas alternos de regulación y atención a los problemas de salud y la demanda de drogas, se intensificó al cubrir una variedad de actividades que incluyeron el cultivo y el tráfico de drogas, sus derivados y precursores químicos, así como los flujos financieros de estas actividades.

Al igual que otros regímenes internacionales, como el de derechos humanos, el régimen de control de drogas es considerado, por algunos teóricos de las relaciones internacionales, como una institución “idealista” o moral debido a que, a diferencia de los Estados, no cuenta con una economía y un ejército que permita forzar a los gobiernos a cumplir sus regulaciones y mandatos. No obstante, en algunas regiones, como América Latina en general y México en específico, los preceptos de régimen global de control de drogas han sido intensificados y su cumplimiento se ha forzado gracias a los poderes extraterritoriales y acciones unilaterales de diversas instituciones de inteligencia y control de drogas estadounidenses, como la Administración Para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), así como de organismos policíacos internacionales, como INTERPOL.

A continuación se presenta una cronología con las principales reuniones, convenciones y tratados que definieron el régimen internacional de prohibición de drogas en este periodo global, así como sus características políticas:

*Comisión de Estupefacientes o “Drogas Narcóticas” (CND) de Naciones Unidas, en Nueva York.* La CND fue establecida por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en la resolución 9 (I) de 1946, para ayudar en la supervisión de los tratados de fiscalización internacional de drogas. En términos anecdóticos, su diseño se debió a la experiencia de un llamado “círculo íntimo” de refugiados de Europa y activistas antidrogas británicos de la Liga de las Naciones (Arthur Elliot Felkin, Helen Howell Moorhead, Bertil Renborg, León Steinig), bajo la tutela estadounidense. Originalmente incluyó quince países, inclusive los principales productores de droga, como Perú y Turquía. Las instancias antidrogas de la Liga de las Naciones persistieron, subsumidas bajo la dirección política de la CDN. Se trasladó de Nueva York a Viena a finales de 1950. Se formó la División de Estupefacientes, para atender temas relacionados con el opio. Además centralizó nuevas iniciativas de control de la oferta. Ejemplo es su plan de reducción de opio indio, en 1946, y la creación de la Comisión Andina de Naciones Unidas para la Investigación de la Hoja de Coca, en 1948-1950. Una resolución del ECOSOC, impulsada por Estados Unidos, comienza el proceso de consolidación de los tratados e instituciones anteriores en una “Convención Única”. En la actualidad, la CDN monitorea la puesta en práctica de las tres convenciones internacionales de control de drogas y está habilitada para actuar en todos los aspectos que contemplan, incluida la incorporación de nuevas sustancias sujetas a control. Sólo cuenta con representación de 54 países.

1946

*Protocolo de Estupefacientes Sintéticos.* Acuerdo para ampliar el sistema de informes estadísticos, instaurado en los años 1930, y limitar la oferta de drogas sintéticas popularizadas durante la guerra, como el demerol, la metadona, y algunos extractos de la amapola.

1948

*Protocolo del Opio.* Instrumento multilateral de iniciativa francesa, que contó con el patrocinio de Estados Unidos. Limita explícitamente las fuentes de abastecimiento de opio en bruto a siete estados productores, entre ellos India, Irán, Afganistán, Yugoslavia, bajo estrictos controles y un sistema de cuotas. Es el primer tratado enfocado total y abiertamente a la oferta. Muchas de sus ratificaciones fracasaron, debido a complicaciones de la política internacional de la guerra fría.

1953

*Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas.* Esta convención fue resultado de doce años de negociaciones internacionales. Su naturaleza “única” busca enfatizar que pretende sintetizar, agilizar y subsumir los ocho tratados y convenciones anteriores de control de drogas (con excepción del Protocolo de 1953). Fue instituido en diciembre de 1964, sin los Estados Unidos, país que lo firmó hasta 1967. A partir de 1968, como órgano central se instituye la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), donde once potencias mundiales sustituyeron a la diversidad de instancias, monopolios, cabilderos de farmacéuticas y otros grupos de interés. La formulación de políticas gubernamentales quedó como atribución de la Comisión de Estupefacientes. Entre las limitaciones a los flujos de drogas se definieron cuatro “Listas de control”, incluidas las materias primas (amapola, coca) y la prohibición del cannabis. Con esto se concretaron todos los elementos necesarios para criminalizar las drogas que estaban en sus listas de control. De hecho, el tratado requiere a los firmantes declarar las drogas controladas como ilegales. La reducción de la oferta “en la fuente” se refuerza como enfoque en múltiples niveles, asunto que se radicaliza gracias al patrocinio de Estados Unidos con un Protocolo de 1972. Los problemas de abuso de drogas no se trataron hasta la instauración del Fondo de las Naciones Unidas para el Control de Abuso de Drogas (FNUFUID) con financiamiento de Estados Unidos en 1971.

1961

*Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de Viena.* Fue negociado por setenta y cinco gobiernos junto con la OMS, la INTERPOL y la JIFE. Tuvo el propósito de expandir la Convención Única para que cubriera las principales drogas sintéticas, como las anfetaminas, los barbitúricos y los sicodélicos, y que estableciera disposiciones sobre el tratamiento del abuso de drogas y resolviera algunas lagunas sobre la regulación de su fabricación.

1971

*Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.* Debido al crecimiento perceptible en el tráfico internacional ilegal de drogas desde la Convención de 1961, este tratado instigado por Estados Unidos, criminaliza el comercio relacionado con precursores químicos, aspectos de lavado de dinero, la corrupción y los activos financieros provenientes del tráfico de droga. Además, intensificó la cooperación para la instrumentación de la ley, la asistencia legal multilateral y los esfuerzos en la erradicación de cultivos ilícitos.

1988

*Programa de Fiscalización Internacional de Drogas de las Naciones Unidas (ahora Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito, ONUDD). Esta oficina se creó luego de la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1988. Su objetivo fue centralizar las funciones y órganos de fiscalización de drogas en una nueva supra-agencia. Le fueron conferidos mandatos más amplios, en gran parte financiados por Estados Unidos. Entre estos mandatos, estuvo el avance en la integración de la inteligencia sobre drogas, el conocimiento sobre desarrollo alternativo en zonas productoras, la reforma legal de las políticas de drogas y el tratamiento de su abuso. Le fue asignada la responsabilidad de generar el Informe Global sobre Drogas anualmente y de organizar misiones de asistencia antidrogas de la ONU. Sus metas, hasta los años 1990, subrayaban el objetivo de lograr un “mundo libre de drogas”, a pesar de la evidencia en contra de su viabilidad.*

1990-1991

Durante el largo proceso se hizo evidente que, mientras las normas, tratados, prácticas e instituciones de este régimen fueron más plurales en el periodo formativo, los problemas políticos y económicos relacionados con drogas parecían disminuir, particularmente en Europa y Estados Unidos. Sin embargo, una vez que el régimen se centralizó y adquirió un carácter criminalizador global y que Estados Unidos usó abiertamente su poder para instrumentarlo, los problemas relacionados con drogas, en la visión de innumerables especialistas, se diversificaron y acentuaron alrededor del mundo, a la vez que aumentaba la irritación diplomática provocada por las acciones extraterritoriales y unilaterales de diversas agencias antidrogas y de inteligencia estadounidenses.

Entre los problemas vinculados al régimen global de control de drogas, desde su consolidación en los años 1960, están la diversificación de las organizaciones, rutas y estrategias criminales para ofertar drogas; el aumento de los índices de consumo ilícito de sustancias reguladas; la invención y puesta en circulación de sustancias nuevas; el aumento de la violencia y la violación de derechos humanos relacionadas con el tráfico de drogas y su persecución. Es decir, paradójicamente, el incremento de influencia del régimen global de prohibición, auspiciado por Estados Unidos, aumentó los problemas de salud pública y la violencia relacionada a drogas a escala global. Esto llevó a diversos especialistas en seguridad internacional a argumentar que el régimen global de prohibición de drogas, tal y como se ha instrumentado hasta nuestro días, no sólo es contraproducente, sino que, además, contraviene las normas, instituciones y prácticas del régimen internacional de protección de los derechos humanos.

Debido a los problemas creados por el régimen global de control de drogas, la ONU ha tomado diversas iniciativas que buscan su reforma desde la década de los noventa. UNGASS 2016 fue resultado de este proceso histórico que continuará en los próximos años.

## LA REACCIÓN A LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN GLOBAL DE CONTROL DE DROGAS

La Asamblea General es el principal órgano de formulación política de la ONU, porque es el único con representación equitativa de los 193 estados miembros. A petición de sus miembros, la Asamblea General puede convocar Sesiones Especiales (UNGASS) sobre temas específicos. En 1998 hubo una UNGASS sobre drogas donde acordaron una “Declaración política sobre el control mundial de las drogas” (Anexo, Documento 1). Esta declaración implicó una clara señal sobre la necesidad de cambiar el enfoque regulatorio de las instituciones globales de control de drogas que hasta nuestros días se dedican al ataque, principalmente, de la oferta de drogas.

Como eje fundamental de estas reformas se afianzaron los principios de la corresponsabilidad y el respeto a la soberanía en la cooperación internacional contra las drogas. Además, se priorizó el fortalecimiento del multilateralismo como antídoto a las iniciativas de carácter unilateral, extraterritorial y parcial. La Declaración sobre los principios rectores para la reducción de la demanda cimentó la creación de un nuevo consenso internacional sobre la insuficiencia del enfoque en el combate a la oferta. La Cumbre estableció, además, un periodo de diez años para alcanzar resultados en reducir ya no sólo la oferta, sino también la demanda ilícita de drogas (Ruiz-Cabañas, 2000).

En 2008, los estados miembros se reunieron en Viena para discutir sus logros y acordar una nueva “Declaración Política y Plan de Acción sobre la cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. En esta Declaración, los Estados miembros expresaron su “profunda preocupación por la creciente amenaza que plantea el problema mundial de las drogas”. Como guías en la búsqueda de soluciones, señalaron la pertinencia de alcanzar una cooperación internacional eficaz y creciente, mediante un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado (no ideológico) de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas para que esas estrategias se refuercen mutuamente. Además, dividieron su Plan de Acción en tres partes: a) reducción de

la demanda y medidas conexas, b) reducción de la oferta y medidas conexas y c) lucha contra el blanqueo de dinero y fomento de la cooperación judicial para potenciar la cooperación internacional (Anexo, Documento 2).

En septiembre de 2012, los presidentes de Colombia, Guatemala y México hicieron un llamado a la ONU para convocar a una conferencia internacional sobre la reforma de políticas de drogas. La siguiente UNGASS sobre el problema mundial de las drogas estaba programada para 2019, diez años después de la Declaración y Plan de Acción de 2009 que buscaba una reducción significativa o eliminar la oferta y la demanda de drogas. Sin embargo, en contexto de violencia generalizada en América Latina, el Estado mexicano junto a sus aliados, lograron adelantarla.

Como resultado de estas movilizaciones diplomáticas de países latinoamericanos, los Estados miembros de la Asamblea General acordaron una Resolución Ómnibus anual sobre políticas de drogas patrocinada por México y copatrocinada por otros 95 países, que adelantó la UNGASS sobre políticas de drogas a 2016. El motivo de fondo era su preocupación “porque, pese a los redobladados esfuerzos de los Estados, las organizaciones competentes, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, el problema mundial de las drogas sigue poniendo en grave peligro la salud y la seguridad públicas y el bienestar de la humanidad, en particular de los niños y los jóvenes y sus familias, y amenazando la seguridad nacional y la soberanía de los Estados, y porque socava la estabilidad socioeconómica y política, así como el desarrollo sostenible” (Anexo, Documento 3).

Para los propósitos de este ensayo, es fundamental señalar que, a diferencia de muchos expertos en seguridad internacional y drogas, incluso esta resolución, una de las más avanzadas con que contamos, las Naciones Unidas siguió sin reconocer que los “peligros” y “amenazas” son en realidad costos sociales causados por el marco regulatorio instaurado desde su seno alrededor del mundo. Es decir, siguió sin reconocer que no es, a pesar de las políticas al amparo del régimen de prohibición de drogas, sino en parte por estas políticas que continúan los peligros y amenazas de lo que Naciones Unidas llama el problema mundial de las drogas. Para fines exclusivos de este trabajo, sólo apuntaremos la necesidad de un análisis en el futuro sobre hasta qué punto la falta de reconocimiento de los costos sociales del régimen de control de drogas es una estrategia de Naciones Unidas y sus miembros, para enmendar sus marcos regulatorios en el futuro, sin arreglar sus daños pasados.

## UNGASS 2016 Y LOS COSTOS SOCIALES

En los preparativos rumbo a UNGASS 2016 proliferaron las iniciativas que plantean marcos jurídicos alternativos sobre drogas instrumentados por algunos países miembros de Naciones Unidas, especialmente la despenalización o legalización y la reducción de daños por el consumo de marihuana y otras drogas ilícitas. Sin embargo, no se ha hecho suficiente énfasis en la discusión sobre la violación a derechos humanos y otros costos sociales de políticas internacionales sobre drogas, aunque ha habido algunos avances en el reconocimiento de su importancia, por lo menos en el ámbito retórico de la diplomacia sobre drogas.

A los pocos meses de la Resolución Omnibús que adelantó UNGASS, diversos actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales hicieron pronunciamientos e informes para influir en su diseño y resultados. Estas voces se diversificaron y cobraron relevancia política gracias a la apertura de la Asamblea General para que UNGASS 2016 contara con la participación de actores multilaterales y de la sociedad civil, más allá de las instituciones de Naciones Unidas que tradicionalmente han tenido preeminencia en este tipo de discusión, específicamente la CDN, la JIFE y la ONUDD.

En abril de 2012, por poner un ejemplo influyente, durante la VI Cumbre de las Américas, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) encomendaron la elaboración de un “Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas”, dividido en dos partes, una analítica de diagnóstico y otra en que se plantearan escenarios futuros sobre políticas de drogas. En palabras de funcionarios de la OEA, estos informes no ocultarían temas sensibles ni temieron romper tabús (Anexo, Documentos 4-1 y 4-2). Estos informes fueron comentados por la prensa liberal estadounidense, y alrededor del mundo, como un cuestionamiento a las premisas fundamentales del sistema internacional de fiscalización de drogas y como un llamado a discutir nuevos enfoques. Su relevancia política se acentuó, en la opinión pública, porque coincidió con cuestionamientos de presidentes de naciones latinoamericanas —como Juan Manuel Santos en Colombia y Otto Pérez Molina en Guatemala— al régimen global de prohibición de drogas.

Para propósitos de este reporte es importante señalar que el Informe de la OEA reconoce que el “Problema de las Drogas”, es decir las causas y efectos de la regulación de su consumo, cultivo, producción y tránsito, es un tema hemisférico con efectos diferenciados en los países del continente. En cuanto a los problemas de salud vinculados al consumo, son mayores en Estados Unidos y Canadá mientras que “el impacto en la economía, las rela-

ciones sociales, la seguridad y la gobernabilidad democrática es mayor en los países de cultivo, producción y tránsito situados en América del Sur, América Central, en México y en el Caribe. En los países de Norteamérica, que son los principales lugares de destino final de las sustancias traficadas, esas manifestaciones del problema son mucho menores” (Anexo, Documento 4-1). Esta conclusión analítica reconoce que los efectos del problema de las drogas no pueden evaluarse cabalmente mediante la documentación de daños individuales, como violaciones a derechos humanos y otros procesos de victimización. Sin embargo, no presenta evidencia por país que permitan establecer responsabilidades internacionales.

Al margen de lo anterior, con base en estos estudios, la OEA no sólo hizo un llamado para que sus Estados miembros revisaran sus políticas sobre drogas, sino que transitó hacia el reconocimiento de los costos sociales del “problema mundial de las drogas” y acordó instar a los Estados para instrumentar respuestas a estos costos sociales en una resolución adoptada el 19 de septiembre de 2014; es decir, hizo un llamado específico a “desarrollar, de conformidad con la realidad de cada Estado, respuestas ante los nuevos retos en torno al problema mundial de las drogas, sobre la base de una comprensión mayor de sus causas, que prevengan los costos sociales o contribuyan a su reducción, y cuando corresponda, revisar el abordaje de enfoques tradicionales y considerar el desarrollo de nuevos enfoques, basados ambos en evidencia y conocimiento científico” (Anexo, Documento 4-3).

Independientemente del reconocimiento de la importancia de diagnosticar y formular respuestas a los costos sociales de las políticas de drogas por parte de organizaciones de la sociedad civil y organismos multilaterales como la OEA, este importante elemento no ha sido incorporado, formalmente, con el énfasis que merecería para México, en los foros y declaraciones de las Naciones Unidas en preparación y como resultado de UNGASS 2016. Por ejemplo, en la Declaración Ministerial Conjunta resultado de la revisión intermedia de la Declaración Política y el Plan de Acción de los Estados miembros de la CDN en marzo de 2014, el tema de los costos sociales del Problema de las Drogas se reconoce de manera implícita a lo largo de diferentes numerales. Sin embargo, en términos sustantivos, los representantes ministeriales se limitaron a expresar su “profunda preocupación por el alto precio pagado por la sociedad y por los individuos y sus familias en la lucha contra el problema mundial de las drogas”, en el numeral 9 (Anexo, Documento 5).

Durante la sesión 57 de la Comisión de Estupefacientes celebrada la semana siguiente, la CDN adoptó una Resolución (57/5) de la UNGASS, que plantea los lineamientos generales sobre cómo deberían conducirse los

esfuerzos en preparación de la UNGASS 2016. En esa resolución o en el resto de los proyectos preparativos, no se mencionan abiertamente, ni se sistematiza el conocimiento sobre los costos sociales, incluidas las violaciones a derechos humanos, de las políticas internacionales de drogas. La única excepción fue la representación de Ecuador, quien señaló que, dados los altos costos especialmente en derechos humanos sufridos por su país y el resto de América Latina, no debía eludirse, como se ha hecho hasta la fecha, la revisión de los tres principales tratados de fiscalización de drogas:

La representante del Ecuador afirmó que su delegación se había sumado al consenso sobre la adopción de la Declaración Ministerial Conjunta, documento que resumía los logros alcanzados y los retos que restaban por afrontar. Sin embargo, en la Declaración había menciones específicas al hecho de que el problema de las drogas debía ser tratado únicamente en el marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. A ese respecto, la representante reiteró la posición de su delegación de que la política de drogas que se aplicaba bajo los auspicios de las Naciones Unidas debía revisarse, dado que se había establecido sin tener en consideración las particularidades históricas y culturales de las diferentes regiones del mundo, lo que había conducido a la implantación de un modelo que comportaba *elevados costos*, especialmente en derechos humanos. Ese enfoque se había quedado obsoleto, especialmente en algunos países de América Latina. La representante afirmó que las reservas de su delegación se basaban en su posición de que el problema mundial de las drogas no debía tratarse únicamente en el marco de esos tratados, sino que era indispensable una revisión de esos instrumentos internacionales, ya que habían sido superados por la realidad (Anexo, Documento 6, p. 69).

Aún falta hacer una revisión pausada de los resultados de UNGASS 2016 a la luz de los intereses del Estado mexicano rumbo a la revisión del Plan de Acción y la Declaración de Principios en 2019; no obstante, debo apuntar que por parte del gobierno de México esta reunión fue presentada como un logro debido a la incorporación de cierto lenguaje sobre derechos humanos, salud y desarrollo, así como por el reconocimiento del derecho de cada nación a interpretar las convenciones sobre drogas según sus regulaciones internas. El triunfalismo del gobierno mexicano ha sido criticado por las diversas organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso, debido a la exclusión del reconocimiento del fracaso de las convenciones e instituciones internacionales sobre drogas para lograr un “mundo libre de drogas” y por la falta de inclusión de alternativas.

La falta de debate e información sobre “daño social”, en las reformas de las políticas de drogas globalmente, abre la posibilidad de que diversos actores coadyuven y supervisen que las posturas del Estado mexicano retomen el análisis de los daños sociales de las políticas de drogas con una perspectiva cronológica amplia y con conocimiento de su desarrollo histórico en México, como parte integral de las posturas de política exterior mexicana. Esto abrirá la posibilidad de que la diplomacia mexicana ponga a las víctimas de la mal llamada “guerra contra las drogas” en el centro del debate sobre responsabilidades internacionales de políticas de drogas erróneas en el pasado y el futuro.



## UNA VISIÓN MEXICANA SOBRE EL DAÑO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS

En el caso de México, el avance reciente de las reformas de la política de drogas se ha suscitado, principalmente, en el poder judicial mediante el reconocimiento de la violación a garantías y derechos, por la limitación de diversos usos de drogas, que incluyen:

- 1) La violación al derecho de la libre determinación de la personalidad, mediante el Amparo en Revisión 237/2014, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció el derecho al cultivo de cannabis para autoconsumo a un grupo de ciudadanos (Anexo, Documento 7).
- 2) La violación al derecho a la salud, mediante la Suspensión Definitiva derivada del juicio de amparo 1482/2015-II, en que el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal ordenó la autorización para importar, portar y consumir Cannabidiol a la menor Graciela Elizalde Benavides, para el tratamiento del Síndrome de Lennox-Gataut (Anexo, Documento 8). Y, posiblemente,
- 3) La violación a la libertad religiosa, mediante la Solicitud de Reasunción de Competencia 15/2014, en que se prevé que la SCJN determine la posibilidad de que una práctica religiosa permita el consumo del peyote (Anexo, Documento 9).

La limitación del consumo de sustancias para fines espirituales, médicos y lúdicos ha producido costos tanto personales como sociales, como se verá aquí, que pueden rastrearse desde la colonia. De ahí que se proponga que el análisis del daño social de las políticas de drogas actuales sea ampliado cronológicamente, mediante el uso de estrategias analíticas y metodologías surgidas, sobre todo, luego de que la crisis de la violencia relacionada con políticas de drogas se hizo evidente en 2007.

### LA RAÍZ COLONIAL: VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE CULTO

Según la historiadora Nidia Olvera, de todas las sustancias usadas por los pueblos originarios de México recayó sobre el peyote la primera prohibición de las drogas en México. A finales del siglo XVI, se publicó, en la Nueva España,

un Edicto General de Fe, en que se prohibía el uso de “bebidas de hierbas y raíces, como la que llaman del peyote, hierba de Santa María, ú de otro cualquier nombre con que se enajenan, entorpecen los sentidos y las ilusiones”. En 1620, la Santa Inquisición decretó el Edicto del Peyote al cual siguieron innumerables denuncias y confesiones. La Inquisición determinó sanciones que iban de las “penas pecuniarias y corporales” a la “excomuni3n mayor” (Olvera, 2011).

Esta primera prohibici3n, de lo que ahora llamamos drogas, tuvo el efecto de disminuir su uso para fines rituales entre ciertos grupos indígenas. Sin embargo, estuvo lejos de eliminarlo, lo que provocó que con el devenir de legislaciones modernas, desde el siglo XIX hasta nuestros días, la persecuci3n de los usos rituales de drogas, que algunos antrop3logos prefieren llamar ente3genos, siguiera restringido y penado. La raíz inquisitorial y racista de

### **Abuso a pueblos indígenas por el uso religioso tradicional de plantas consideradas drogas ilícitas.**

En 1997 en Chetumal, los representantes de las comunidades coras, huicholas, mayas y mazatecas se reunieron en el Encuentro Sobre Derechos Religiosos de los Pueblos Indígenas, donde mencionaron algunos problemas por la dificultad para utilizar plantas que sus culturas consideran sagradas. El se3or Francisco González de la Cruz, consejero municipal de San Antonio de Padua, Durango, fue elocuente:

Dentro de las fiestas tradicionales que lleva a cabo el pueblo huichol existe la necesidad de utilizar algunas plantas y animales que para nosotros son sagrados porque así lo piden nuestros dioses. Para realizar la fiesta del peyote es necesario hacer una peregrinaci3n a Wirikuta, San Luis Potosí, con el fin de recolectar el peyote... Nosotros lo utilizamos únicamente con fines rituales ya que durante la ceremonia se consume y así los maracames se comunican con nuestros dioses. Durante el trabajo se han tenido algunos problemas con las autoridades pues se ha dado el caso de que lo han decomisado y detienen a los peregrinos asegurándoles que para ellos es una droga, pero para nosotros es una planta sagrada y no la utilizamos para otros fines sino para celebrar la fiesta.

El representante del pueblo cora, Florentino López, fiestero de Santa Cruz Huayabel, explicó:

En Nayarit, el problema que tenemos es el uso de plantas y animales, como es la recolecta, el transporte o cultivo de peyote, la caza del venado y aves que nosotros consideramos como animales sagrados. En la sierra nayarita vivimos la etnia cora y profesamos nuestra propia religi3n tradicional, por la cual en la ceremonia usamos plantas como el peyote... Las autoridades nos detienen por cultivar o poseer el peyote. Sin antes consultar a la autoridad tradicional de la comunidad, nos ponen a disposici3n de la autoridad

esta prohibición se mantuvo, durante el siglo XIX, y se fortaleció al encontrar ciertas afinidades electivas con ideas eugenésicas de ese mismo siglo, que se incorporaron a la normatividad sobre drogas emanada de la Constitución de 1917. De ahí que, a lo largo del siglo XX, representantes de diversos grupos indígenas y organizaciones religiosas hayan denunciado persecución, detenciones arbitrarias y otras violaciones a sus derechos, por parte del Estado mexicano.

La permanencia de la criminalización de las drogas en la moral pública y la ambigüedad legislativa, en el caso de la normatividad sobre drogas para fines religiosos y rituales, han sido factores decisivos para extender el sentimiento de persecución en gran número de comunidades indígenas y miembros de religiones que usan enteógenos. En el ámbito multilateral, por ejemplo, el Estado mexicano formuló una reserva a la instrumentación de la

***Abuso a pueblos indígenas por el uso religioso tradicional de plantas consideradas drogas ilícitas. (continuación)***

competente para procesarnos... En estos problemas tratamos de defendernos mencionando el derecho que nos da el artículo 4º constitucional, pero la autoridad procesadora nos señala un artículo del Código Penal Federal en donde menciona que tal objeto que se nos encontró es penado por esa ley... lo que hace falta es que en todas las leyes y códigos procesadores se plasme lo que el artículo 4º nos proporciona.

A 38 años del encuentro, el día viernes 29 de mayo de 2015, policías federales detuvieron a Mario Bautista y Guadalupe López Bautista, hikuritames (peyotos-jicareros) del pueblo Wirrárika (huichol), en el aeropuerto internacional de Guadalajara. Mario y Guadalupe estuvieron presos en el penal federal de alta seguridad de Puente Grande, luego de que se les encontrara peyote. Mario y Guadalupe peregrinan de San Andrés Cohamiata, en el norte de Jalisco, a Wirikuta, San Luis Potosí, para recolectar peyote, planta que es importante para la realización de ceremonias religiosas huicholes. Guadalupe y Mario no fueron liberados hasta el 5 de junio. Varias instituciones se pronunciaron en contra de esta arbitrariedad ante la Procuraduría General de la República y la opinión pública. Entre éstas, estuvieron la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Estatal Indígena y el Movimiento Magisterial Democrático de Baja California Sur, el cual los había invitado al encuentro denominado “El rescate de las culturas”, en Los Cabos, al que no pudieron llegar debido a su aprehensión.

“Nos trataron como delincuentes por llevar con nosotros, el elemento sagrado que es el *jícure* o peyote para hacer nuestras ofrendas allá en Los Cabos”, lamentó Mario, luego de ser liberado, mientras Guadalupe de 43 años, también de San Andrés Cohamiata, asentía con la cabeza que se sentía alegre por estar libre.

FUENTE: Julio Glockner y Enrique Soto (editores), *La realidad alterada: drogas, enteógenos y cultura*. México: Debate, 2006.

Convención sobre Sustancia Sicotrópicas de 1971, con base en el párrafo 4 del artículo 32, en virtud de que “aún existen ciertos grupos étnicos indígenas que en rituales mágico-religiosos usan tradicionalmente plantas silvestres que contienen algunas de las sustancias psicotrópicas incluidas”.

Muestra de la ambigüedad legislativa, sin embargo, es que, aun ahora, el Código Penal Federal en su artículo 198 impone penas al cultivo del peyote, los hongos alucinógenos y otras plantas que producen efectos similares. Asimismo, la Ley General de Salud en su artículo 245, incluye el alcaloide 3, 4,4-trimetoxifenetilamina, mejor conocido como mescalina y las variedades *Lophophora Williams II*, *Anhalonium Williams II* y *Anhalonium Lewin II*, contenidas en el peyote, en la lista de sustancias que no tienen valor terapéutico, por lo que deben considerarse como objeto de los delitos contra la salud penado en el Código Penal. Más aún, el Código Penal contempla penas reducidas para campesinos y personas con “escasa instrucción y extrema necesidad económica”, pero nada dice de los usos rituales, lo que agrega a la percepción de que la legislación relacionada con los “delitos contra la salud” mantienen su raíz inquisitorial y cierto subtexto clasista y racista que ha provocado innumerables violaciones a los derechos humano a lo largo de la historia.

### LA RAÍZ FARMACOLÓGICA: VIOLACIONES AL DERECHO A LA SALUD Y A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LA PERSONALIDAD

Las regulaciones de las drogas para fines medicinales y farmacológicos modernos pueden rastrearse al proceso de profesionalización e institucionalización del gremio médico, después de la Independencia de México. Las atribuciones regulatorias de la medicina de la institución colonial del Protomedicato fueron retomadas por los Consejos Superiores de Salubridad durante el periodo independiente y los Departamentos y Secretarías de Salud en siglo xx. A diferencia de las instituciones coloniales, los Consejos y las instituciones que heredaron sus atribuciones no buscaban regular la espiritualidad de los consumidores de drogas. Tampoco buscaron criminalizar a los consumidores de sustancias para fines “recreativos” o por motivos de seguridad pública o nacional, como ocurre con las instituciones y leyes actuales. Su objetivo fue regular las drogas dentro de los cánones de la ciencia y la medicina modernas.

En palabras del historiador Ricardo Pérez Monfort, “a partir de la segunda mitad del siglo xix se vivió una constante confrontación entre códigos de

## Criminalización de la medicina tradicional

La persecución y la criminalización de los usos tradicionales de las plantas y frutos es un fenómeno que se ha suscitado desde la colonización de nuestro país. Los usos ancestrales de estas plantas fueron relacionadas con la brujería, lo que condenó su uso para la sanación del cuerpo y el espíritu. Actualmente, la medicina indígena busca reivindicarse como un sistema de salud alternativo que debe ser respetado por su tradición cultural. La directora de la Academia de Medicina Indígena y Terapias Alternativas (AMITA), Teresa Rivas Salcido, aclara que la medicina indígena es la que usan los pueblos originarios, y es tradicional, porque se ha transmitido de generación en generación hasta nuestros tiempos:

Cuando comenzamos a practicar la medicina tradicional hace quince años, decían que hacíamos brujería, término que era utilizado por la santa inquisición para nombrar todo aquello que no entendía. Entonces, como las personas no entendían nuestra medicina, esa expresión se mantuvo en uso para descalificar a los médicos tradicionales indígenas... La medicina indígena es un sistema de salud y, como tal, tiene su propia manera de diagnosticar y de elegir sus propios métodos de curación, en los que se involucra la espiritualidad, la religiosidad y el culto: el Creador es el principal curador, y el médico indígena, solamente un canal. A la persona se le ve como un ser que tiene un espíritu y lo que se cura es el espíritu y no el cuerpo. Esa es una de las grandes diferencias con la medicina alópata.

La medicina indígena se enfrenta a iniciativas de ley que refieren estas prácticas mágicas y cosmogónicas como un peligro para la salud.

Fuente: Teresa Rivas Salcido y Sara Köning, “La medicina indígena un sistema de salud”, *Tukari. Espacio de comunicación intercultural*, 3:16, pp. 4-5, 2011; Andrade, Ureña D, González A. Cosío, Sagastume R. Crocker, Gómez Y. Gutiérrez, López M. López, y Domínguez L. Ruiz. “Interculturalidad Alimentario-Nutricional En La Etnia Wixarika De México”, en *Revista Española De Salud Pública*. 78.6: 691-700, 2004.

salud e higiene inspirados en patrones europeos, apelando al afán de encaminarse hacia la modernidad científica, y las viejas prácticas que recordaban el uso de recursos locales y naturales para aliviar las dolencias cotidianas” (Monfort, 2016). Esto ha llevado a otros historiadores, como Isaac Campos a observar que estas regulaciones del siglo XIX, a pesar de que son precursoras de la prohibición formal de las drogas en México, estuvieron más enfocadas a restringir las herbolarias, es decir la medicina tradicional, a estándares europeos de la ciencia y la medicina (Campos, 2012).

Las consecuencias de estas regulaciones han sido paradójicas hasta nuestros días. Por un lado, los mexicanos que practican la herbolaria y la medicina tradicional, especialmente los grupos indígenas y las clases popu-

## El caso de Antonio Méndez: falta de acceso a cuidados paliativos

Antonio Méndez, el hijo menor de una familia de clase media de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, tenía casi seis años cuando sus padres se dieron cuenta de que tenía un ganglio significativamente hinchado en el cuello en 2008. Pensando que sería una infección común, un médico local le recetó unos antibióticos. Sin embargo, ni esto ni un segundo ciclo de antibióticos logró reducir la inflamación. Aunque Antonio comía bien, sus padres dijeron que también había empezado a perder peso inexplicablemente. Preocupados por su salud, lo llevaron a un hospital de Guadalajara para una biopsia. Los resultados dieron positivo para un tipo raro de cáncer llamado rhabdomyosarcoma, un tumor maligno de los músculos.

Cuando investigadores de Human Rights Watch lo visitaron en febrero de 2012, Antonio tenía nueve años y había estado recibiendo quimioterapia y radioterapia durante tres años y medio en un hospital de Guadalajara, a unos 80 kilómetros de su casa. Su pronóstico no era bueno: tenía metástasis en la cabeza y en los pulmones. En aquel momento, Antonio tenía un tumor visible en el cuello y recientemente también se le había hinchado un ojo. Decidimos no entrevistarlo porque estaba experimentando graves molestias, pero sí hablamos con sus padres.

Los padres de Antonio sabían que el cáncer de su hijo era incurable y estaban listos para aceptar el hecho de que iba a morir. Cada vez se habían vuelto más reacios a continuar con la quimioterapia debido al impacto que los efectos secundarios tenían sobre Antonio. En palabras de su madre: “Antonio lleva tres años en quimioterapia. Solo [tuvo] un [descanso] de tres meses cuando le dieron radioterapia (...) Las consecuencias de la quimioterapia fueron muchas: hemorragia, estreñimiento, náuseas, vómitos, el sistema inmunológico débil, bajo recuento de plaquetas, meningitis (...) Este mes, la quimio le quemó un poco una vena aquí. La quimioterapia tiene muchas consecuencias...”.

Aunque su familia estaba dispuesta a centrarse en el tratamiento enfocado en su calidad de vida más que en la cura, el hospital no contaba con una unidad de cuidados paliativos ni personal capacitado en este tipo de atención. Ninguno de los médicos del hospital les planteó la opción de los cuidados paliativos a pesar de que Antonio era un buen candidato para ellos, y de que Guadalajara, donde estaba recibiendo tratamiento, tiene varios hospitales que ofrecen medicina paliativa, incluso para niños. En lugar de ofrecer cuidados paliativos, la oncóloga de Antonio les convenció para que siguieran con la quimioterapia. Tal como nos contó la madre de Antonio:

Cuando me dijeron hace un año que el cáncer se había infiltrado, dije: “No vamos a darle más quimioterapia”. Pero el doctor dijo: “Si no le dan quimioterapia, [la muerte] ocurrirá antes”.

### *El caso de Antonio Méndez: falta de acceso a cuidados paliativos (continuación)*

Sin otra alternativa, los padres de Antonio dieron su consentimiento para continuar con la quimioterapia a pesar de su recelo.

Cuando nos reunimos con ellos, los padres de Antonio no tenían ni idea de lo que era la medicina paliativa, a pesar de que coincidía casi exactamente con los deseos que tenían para el cuidado de su hijo...

En diciembre de 2011, Antonio empezó a sufrir dolores agudos. Su madre cuenta que lloraba mucho y se agarraba la cabeza. La oncóloga lo derivó a la unidad de tratamiento del dolor del hospital, donde un médico le recetó morfina. Sin embargo, las instrucciones que el médico les dio a los padres de Antonio decían que le dieran un cuarto de comprimido de morfina en la mañana y otro por la noche. Si sufría mucho dolor, el doctor les dijo que le dieran tres o cuatro dosis al día. Estas instrucciones son inconsistentes con las recomendaciones de la OMS para el tratamiento del dolor por cáncer, que estipulan que los pacientes deben recibir morfina cada cuatro horas para garantizar un alivio continuado del dolor. Como resultado, Antonio seguía sufriendo dolor durante gran parte del día. Con el tiempo, su madre empezó por sí misma a darle morfina cada cuatro horas cuando se encontraba muy mal.

Los médicos de la clínica del dolor tampoco les proporcionaron información adecuada sobre los efectos secundarios de la morfina... Lo que pesó más sobre los padres de Antonio fue la falta de información sobre lo que iba a pasar conforme su hijo se deterioraba y sobre cómo debían cuidarlo. Estaban a cargo del cuidado de un niño que se estaba muriendo y nadie les explicó lo que cabía esperar o cómo lidiar con ello. Cuando el personal de Human Rights Watch se ofreció a ponerles en contacto con una pediatra en Guadalajara especializada en cuidados paliativos pediátricos, una de las primeras preguntas de la madre de Antonio fue: "Su oncóloga no ha hablado conmigo honestamente sobre lo que puede suceder. ¿Podrá [la especialista en cuidados paliativos] hablarme abiertamente de eso?"

La doctora de atención paliativa pediátrica, Yuriko Nakashima, trató a Antonio durante sus últimos meses de vida, para controlar su dolor y otros síntomas, y asistiéndolo a él y a sus padres por teléfono y video entre las visitas a domicilio. Antonio finalmente murió en paz en mayo de 2012.

Fuente: Human Rights Watch. 2014. "Cuando no es posible curar: asegurando el derecho a los cuidados paliativos en México." México: disponible en la Web.

lares urbanas, han sido estigmatizados por su uso de conocimiento antiguo para cuidar su salud. Al mismo tiempo, la inversión del aparato de salud moderno controlado por el estado muestra una enorme inequidad frente a estos grupos, puesto que es en los que menos se invierte (René Leyva, 2012). En términos jurídicos estas paradojas se han expresado en críticas a la forma en que la Ley General de Salud reconoce la medicina tradicional en comunidades indígenas, pero no su práctica fuera de éstas.

Por otro lado, los servicios de salud basados en ideas modernas han visto sus sistemas regulatorios pervertidos por las fuerzas del mercado, tanto en su versión farmacéutica como criminal, lo que ha dejado desprotegidos a los usuarios de sus servicios. Un ejemplo de esto son los miles de usuarios de analgésicos farmacéuticos que han sustituido con heroína ilegal los carísimos productos legales y modernos contra el dolor, en países como Estados Unidos, aunque también en México. Otro ejemplo son los miles de pacientes en etapas terminales de enfermedades como el cáncer que no tienen acceso a analgésicos provenientes del opio, la marihuana o la hoja de coca, debido a las excesivas regulaciones, pensadas para combatir su contrabando, pero que han terminado por dejarlos sin medicinas ni acceso a cuidados paliativos en México, a pesar del esfuerzo reciente de COFEPRIS y otras instituciones, mediante la reforma de la NOM 011.

## LA RAÍZ PROHIBICIONISTA: COSTOS SOCIALES DE LA VIOLENCIA Y LA CORRUPCIÓN

Las discusiones de las leyes contemporáneas que criminalizan ciertas drogas, desde los años 1920, bien puede explicarse como resultado, por lo menos en parte, de los históricos afanes europeos por regular el consumo indígena de sustancias psicoactivas que tanto los escandalizó desde la Colonia. Al margen de esto, el prohibicionismo contemporáneo de drogas como nuevo estilo de estigmatizar y perseguir a consumidores y comerciantes de sustancias psicoactivas, enteógenos y medicinales se diferenció de las viejas formas de someter los cuerpos y conciencias de los indios a ciertos regímenes ocupacionales, espirituales y de explotación: estos intentos criminalizadores fueron liderados por Estados Unidos y no Europa en escala mundial.

La instrumentación del prohibicionismo global de drogas en México se negoció entre agentes del Estado, algunos consumidores, grupos de cabildeo prohibicionista nacionales y estadounidenses, médicos, científicos y boticarios organizados, entre otros muchos actores. Como ocurrió en otros países,

la selección de sustancias prohibidas respondió a intereses concretos que tuvieron como consecuencia el trato diferenciado entre sustancias. Ejemplo es que el ingreso fiscal por tabaco, por ejemplo, fue importante para mantenerlo en la esfera de lo legal, mientras sustancias como el opio se prohibieron desde temprano por seguir el juego a grupos de empresarios y políticos mexicanos, implícitamente racistas y clasistas, que ocultaban su miedo a la competencia de los comerciantes chinos en denuncias, a veces violentas, del consumo de opio por parte de asiáticos a principio del siglo xx. Estas complicadas negociaciones propiciaron espacios de excepción en la interpretación y aplicación de las leyes sobre drogas, incluidas la impunidad y los dobles raseros morales como práctica común (Baun, 2016; Enciso, 2010).

La más clara muestra de resistencia al prohibicionismo, basada en la necesidad de regular la negociación de la ley y su instrumentación selectiva, fue el intento de establecer un mecanismo de control estatal de la distribución de drogas y el tratamiento médico de los toxicómanos —ahora llamados adictos— en 1940, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Estados Unidos no aceptó la propuesta cardenista de control estatal, o legalización, del consumo regulado de drogas ilegales por motivos estratégicos y morales, lo que llevó a la perpetuación de las políticas y leyes negociadas y a su instrumentación mediante la violencia del Estado: el discurso de la salud fracasó a favor de las balas, legítimas unas aunque otras no. Fue el inicio de la mal llamada “Guerra contra las drogas”, su violencia y su corrupción contra las personas (Enciso, 2015).

En 1947, la Procuraduría General de la República (PGR) tomó el control de combate al contrabando de drogas; sustituyó a las autoridades de salud. Hasta 1969, por diversos métodos de disuasión multilateral y bilateral, el gobierno estadounidense promovió que México intensificara las estrategias policíacas y militares de combate a la oferta de drogas. Paradójicamente, en lugar de disminuir su producción y consumo, tanto en México como en Estados Unidos, estas estrategias produjeron la sofisticación de los métodos de los grupos criminales dedicados al contrabando de drogas. Es decir, esta estrategia resultó en el surgimiento de lo que desde los años 1960 llamamos narcotráfico.

En lugar de un cambio de estrategia, la respuesta gubernamental global, bajo el liderazgo estadounidense, fue la firma de tratados como la Convención Única de 1961 que tenía el objetivo de hacer ilegal ciertas drogas a escala global. Diversos actores que propusieron este régimen global de prohibición de ciertas drogas usaron la persuasión diplomática, la inducción económica y la intervención política para lograrlo. En el caso de las negociaciones de estos tratados para el caso mexicano, funcionarios estadounidenses tuvieron un papel especialmente activo para presionar a México.

En 1946, ECOSOC, como vimos, había formado la Comisión de Estupefacientes que tuvo un papel prominente en la difusión del credo prohibicionista. Bajo el liderazgo de funcionarios estadounidenses como Harry J. Anslinger, director de la Oficina Federal de Narcóticos del Departamento del Tesoro estadounidense de 1930 a 1962, México apoyó esta cruzada multilateral, aunque preeminentemente estadounidense, contra las drogas, durante la Guerra Fría. Durante el gobierno de Richard Nixon, por motivos electorales, el gobierno de Estados Unidos presionó a México para que combatiera la impunidad mediante una Guerra contra las drogas. Esto incentivó el auge de estrategias militares y policiales más violentas.

La expresión más radical de estas coacciones unilaterales fue el cierre de la frontera durante la Operación Intercepción I de 1969. Este operativo fue diseñado, de acuerdo a uno de los asesores de Nixon, no para combatir las drogas, sino para “doblegar a México” a los designios de las políticas prohibicionistas de Estados Unidos.

Luego de 1969, los incentivos económicos del mercado negro de drogas mostraron ser más fuertes que las estrategias de los gobiernos. Los últimos treinta años del PRI en el ejecutivo federal hasta la alternancia de 2000, e incluso los años posteriores, estuvieron marcados por ciclos de ampliación y reducción de los espacios de impunidad frente al prohibicionismo. Esos ciclos estuvieron movidos por el condicionamiento del apoyo de Estados Unidos al régimen priista en el ámbito internacional, y por negociaciones locales y pactos entre la élite de poder con organizaciones criminales. Las organizaciones criminales, a su vez, mostraron una gran capacidad de adaptación y una creciente organización de sus actividades.

En los años 1970, como resultado de este largo proceso, el gobierno mexicano lanzó varios operativos militares, con apoyo de Estados Unidos. Entre éstos fue especialmente infame por sus violaciones a garantías individuales y derechos humanos la Operación Cóndor de 1977 en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, el llamado triángulo dorado. A diferencia de lo que ocurrió durante los operativos militares y policiales copatrocinados por Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, durante la Operación Cóndor hubo denuncias acerca de innumerables violaciones sexuales, torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones, homicidios, mutilaciones corporales, entre otras acciones de autoridades en comunidades campesinas y grupos estudiantiles críticos del gobierno. Estas actividades ilegales y violadoras de los derechos humanos quedaron en la impunidad.

En términos muy sintéticos, el chantaje estadounidense se manifestó, de manera subsecuente, en operativos violadores de derechos humanos en los años 1970, una relación críticamente tensa en los 1980 y un pragmatismo

## Operación Cóndor: Un registro periodístico de sus consecuencias

En Sinaloa la Operación Cóndor era vista como un trasplante de lo que ocurría en Sudamérica con los regímenes militares. Tras las aprehensiones sin ordenamiento legal alguno la arbitrariedad llegaba a la tortura vil, institucionalizada, como método de investigación. Invariablemente, los detenidos permanecían días y noches con las manos atadas, los ojos vendados y las piernas abiertas al máximo. A los golpes con puños, culatas y cachas aplicados en testículos, vaginas, vientre, rostros y nuca, seguían los manotazos en oídos con la intención de hacer estallar los tímpanos. Práctica común era la introducción de bebidas gaseosas, alcohol y gasolina en las fosas nasales, con las bocas embozadas, las muñecas sujetas a una tabla apoyada en la espalda y los tórax presionados por el peso de los esbirros. No faltaron los piquetes con los dedos en ojos, narices y regiones hepáticas; la inmersión de las cabezas en excusados desbordados de excrementos humanos; las quemaduras con cigarrillos; el martirio de hijos y esposas en presencia de las víctimas. Para quienes se resistían a cooperar, las fuerzas vivas del operativo recurrían a toques eléctricos sobre cuerpos desnudos y mojados... sobre órganos sexuales, bocas y anos. Por si fuera insuficiente, se mantenía a esos guiñapos colgados de los pulgares por tiempo indefinido; se les introducían agujas entre las uñas y la carne o, simplemente, se les encerraba en un auto, inmóviles, arrojados con una manta, con las puertas y las ventanillas cerradas, bajo el sol, en la época de máximo calor. Los excesos no tenían límite. En los más de los casos se llegó a la violación “por vía normal y anormal”, sobre todo en mujeres.

Éstos fueron los sistemas implementados a partir de 1975 por la Policía Judicial Federal (PJF) y el ejército en la campaña contra la producción y tráfico de estupefacientes.

El Colegio de Abogados Eustaquio Buelna, de Culiacán, recogió los testimonios de 457 acusados de delitos contra la salud, internos en el Instituto de Readaptación Social de Sinaloa. Los resultados revelaron que 85% eran campesinos jornaleros “de muy escasos recursos” y el resto habitantes urbanos, jóvenes en su mayoría. El grueso no estaba en flagrancia ni tenía acusaciones o denuncias formales, mucho menos órdenes de aprehensión giradas por una autoridad competente.

FUENTE: Cabildo, Miguel, “Operación Cóndor”, en *El libro rojo. Continuación*, de Gerardo Villadelángel Viñas (coordinador), 379-387. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

inercial en los 1990. Por eso, la llegada de la alternancia y el pluralismo político en 2000 pulverizó los pactos y demás espacios de impunidad en el régimen de prohibición, lo cual desestabilizó al entramado institucional del Estado mexicano en su conjunto. Durante todas esas décadas, la falta de un registro sistemático de las violaciones a los derechos humanos fue constante, debido a la habilidad de los representantes de los gobiernos de México y sus aliados para evadir su responsabilidad. Sin embargo, esta estrategia política

se volvió insostenible a partir de 2007. Ese año marcó el inicio de un cambio cualitativo y cuantitativo en lo que a violaciones a derechos humanos y otras formas de victimización se refiere.

El motivo principal del aumento de estos costos humanos y sociales se han atribuido, frecuentemente, a la estrategia del expresidente Felipe Calderón de declarar una guerra frontal a las drogas y su contrabando con el propósito de ganar la legitimidad que no pudo ganar en las urnas, dado lo cerrada de su elección. Algunos analistas, de manera más elegante, plantean la necesidad de evaluar si el énfasis en la responsabilidad de Calderón como personaje es acaso una estrategia para que otros actores políticos y económicas eludan su responsabilidad coyuntural e histórica (Astorga, 2015). En general, es posible decir que, desde la academia, la explicación para el aumento de la violencia durante la llamada “guerra de Calderón” se ha dividido en tres argumentos: a) factores políticos que incentivan la violencia (Dell 2014; Durán Martínez 2013; Osorio 2013; Ríos 2012; Snyder y Durán Martínez, 2009), b) estrategias de seguridad (Calderón, Díaz-Cayeros, Magaloni, Robles y Olarte 2012) y c) cambios en la disponibilidad de armas de fuego o el mercado de drogas (Castillo, Mejía y Restrepo 2014; Dube, Dube y García-Ponce 2013).

Junto a la intensa discusión sobre el aumento de la violencia surgieron voces críticas que lograron concretar cambios institucionales para poner en el centro de la discusión la necesidad de que el Estado mexicano reconociera su responsabilidad en el daño social provocado por las políticas de drogas. La necesidad de poner a las víctimas en el centro del debate ha coincidido con una tendencia global por buscar alternativas a las políticas de drogas que tantos costos han causado en el pasado.

## LAS VÍCTIMAS DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN EL CENTRO

Desde 2007, el aumento de la violencia relacionada con políticas de drogas evidenció con dramática claridad que, de manera paralela al avance de las reformas de estas políticas en Estados Unidos y alrededor del mundo, los mexicanos son víctima de innumerables violaciones a los derechos humanos y otros procesos de victimización y costos sociales sin cuantificar. En este texto vimos que el derecho al libre culto, la salud y la libre determinación de la personalidad ha sido violentado sistemáticamente desde la colonia. Sin embargo, este tipo de reinterpretación histórica es posible gracias al reciente reconocimiento de estos derechos por parte de instituciones del sistema de justicia del Estado mexicano, así como a diversos hechos que han mostrado los límites de los derechos humanos, como discurso y como práctica, para resolver los reclamos de justicia de los cientos de miles de víctimas de las políticas de drogas.

Los derechos humanos son, usualmente, invocados para proteger a las personas, cuando alguna autoridad los viola directamente. Esta práctica ha dejado desprotegidas a quienes son víctimas de actos criminales de privados, en colusión o no con autoridades, incluidos los inducidos directa o indirectamente por las políticas de drogas. Durante siglos, una de las consecuencias no deseadas de estas políticas ha sido la creación de incentivos que empujan a diversos actores a la criminalidad. Este proceso se ha radicalizado con la creación del régimen global de prohibición debido a que la corrupción y la violencia vinculada al contrabando de drogas ha victimizado a cada vez más mexicanos desde la firma e instrumentación de la Convención Única de 1961 y, con mayor intensidad, luego de las “guerras contra las drogas” de los años 1970 y, después, a partir de 2007.

El supuesto detrás de que las víctimas de acciones criminales de contrabandistas de drogas no lo eran, también, de violaciones a los derechos humanos, es que los narcotraficantes son actores privados; es decir, simples criminales que debían ser castigados por el sistema de justicia. Esto deja de lado que el narcotráfico es una actividad en que la corrupción es un acto sistémico y, por lo tanto, sistemático. Además, no atiende el hecho de que las instituciones de justicia mexicanas no cuentan con instrumentos para responder a las necesidades de las víctimas ni para reparar los daños que les son infringidos por actividades criminales. Esta insuficiencia tanto de los derechos humanos como del sistema de justicia mexicano se volvió socialmente evidente a partir de marzo de 2011 cuando fue encontrado en

Temixco, Morelos, el cuerpo de Juan Francisco Sicilia junto con seis personas más. Desde entonces, su padre, el poeta Javier Sicilia creó el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad que se ha enfocado en visibilizar los abusos y omisiones que enfrentan las víctimas de delitos, desde los años 1960.

Uno de los logros más importantes del Movimiento por la Paz es la publicación de la Ley General de Víctimas en 2013. Por medio de esta Ley General, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) se puso en marcha. Sin embargo, esta estrategia se ha visto rebasada, principalmente, por la cantidad exorbitante de víctimas en el país y por diversas insuficiencias jurídicas y de gestión. Con más de 120 mil muertos y cientos de miles de personas que, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, han sufrido por algún delito, la CEAV, sólo había reparado a 160 personas y sólo ejerció 60 millones (4%) de un presupuesto total de mil 400 millones de pesos. Además, para intervenir y reparar a las víctimas, la CEAV contó con tan sólo 60 abogados y a cada uno correspondió atender en promedio 130 casos (Mauleón, 2016). Otro obstáculo fundamental para la CEAV ha sido la poca disposición de los gobiernos estatales para crear comisiones estatales de atención a víctimas: sólo 10 entidades contaban con este órgano.<sup>2</sup> La ley local con comisión y presupuesto solo era efectiva en cinco entidades. Esta poca disposición política ha provocado que la *revictimización* sea un proceso de impunidad sistematizada. Además, la burocratización de la reparación de los daños, que limita a la CEAV, obliga a atender únicamente a las víctimas del fuero federal (10% del total de delitos).

La incorporación de la atención a formas de victimización que no son atendidas por organismos dedicados a los derechos humanos ha creado la necesidad de mayor conocimiento y análisis sobre estos problemas, tanto en el ámbito personal de las víctimas como en el social y global. Durante los últimos años, innumerables activistas y algunos académicos han señalado que la violación a derechos humanos y otros procesos de victimización relacionados con políticas de drogas no sólo afectan a las personas, sino a la sociedad y las comunidades en su conjunto. Esta intuición bien podría robustecerse intelectualmente si analizáramos, como aquí se propone, mediante los instrumentos conceptuales y metodológicos que han propuesto economistas en la literatura internacional sobre “costo social” (Ramazzotti, Frigato y Elsner 2012; Berger, 2013).

En una perspectiva más amplia, incluso, es posible argumentar que las políticas de drogas han creado formas de desigualdad entre los países productores y de tránsito de drogas ilegales frente a países consumidores.

<sup>2</sup> Jalisco, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y el Estado de México.

La OEA ha puesto esta idea en los siguientes términos: “Las evidencias [...] son claras en mostrar que las diferentes partes que es posible distinguir en el Problema de las Drogas se presentan y afectan de manera diferenciada a los distintos países de las Américas. Pero el problema involucra a todos los países y todos tienen responsabilidades, aunque diferenciadas, en la búsqueda de soluciones que reduzcan sustantivamente la adicción a las drogas, el riesgo para la población —especialmente los jóvenes— y la violencia criminal” (Anexo, Documento 4-1). En otras palabras, la evaluación de los costos sociales de las políticas de drogas en México es un paso fundamental para analizar las desigualdades entre diferentes países, no sólo en la distribución de las ganancias de los mercados de drogas —que se concentran en países consumidores—, sino también sus costos. Dada la, hasta ahora, incuantificable magnitud de los costos asumidos por México, es necesario incorporar su análisis tanto en la academia como en la diplomática y otros sectores de la función pública.

Por lo anterior, se propone que está en el interés nacional de México poner a las víctimas de las políticas de drogas en el centro de la discusión global sobre sus reformas. El robustecimiento conceptual de la noción de daño social de las políticas de drogas deberá incluir la evaluación y análisis de sus afectaciones personales para los mexicanos en términos de violaciones a los derechos humanos, otros procesos de victimización y sus costos sociales

### Elementos para definir el daño social de las políticas de drogas en México



para poder avanzar hacia estudios comparados que permitan establecer la naturaleza y las consecuencias de las formas de desigualdad creadas por las políticas de drogas en la historia.

Como se verá a continuación, algo hay de avances en este estudio en los últimos años, especialmente en el conocimiento del impacto de las políticas de drogas en las tasas de homicidio, la desaparición forzada y secuestro, el desplazamiento forzado por la violencia, la violación de derechos de usuarios de drogas y sus consecuencias demográficas y macroeconómicas.

## HOMICIDIO Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE DROGAS

A pesar de que diversos estudios históricos y sociológicos mencionan que la creación de mercados negros a raíz de la prohibición de ciertas drogas produjo muertes violentas, por lo menos desde la década de 1940, no contamos con conocimiento estadístico medianamente confiable sobre violencia homicida hasta 1990. Según algunos trabajos históricos, en algunas regiones del país la tasa de homicidio relacionada con políticas de drogas, llegó a niveles alarmantes en los setentas. En Culiacán, por ejemplo, hubieron 217.2 homicidios por cada 100,000 habitantes relacionados al narcotráfico en 1976, una cifra sólo comparable con la proporción de homicidios en Ciudad Juárez durante 2010 (Enciso, 2015).

A pesar de que desde 1990 hay bases de datos de INEGI con metodologías confiables, no ha habido un intento por saber cuántos de los homicidios registrados en esas bases de datos se relacionan con políticas de drogas. Excepción es el sexenio de Felipe Calderón, 2006-2012, debido a que la preeminencia política del combate a las drogas y el narcotráfico provocaron que diversas instituciones generaran datos parciales sobre el número de homicidios relacionado con su llamada “guerra contra las drogas y el crimen organizado”. Nuestra ignorancia sobre la relación entre las tasas de homicidio y las políticas de drogas se extiende a los años más recientes, ya que durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se dejaron de hacer los cálculos estadísticos sobre este rubro. Sin embargo, vale la pena recordar los principales datos que hemos logrado acumular sobre la relación entre homicidio y las políticas de drogas en los últimos años, sin dejar de lado, también, las múltiples discusiones metodológicas y planteamientos críticos que sobre estas estadísticas se han hecho en los últimos años y que deberíamos solucionar en el futuro (sobre esto problemas véase Hope 2012; Ley 2012; Krause, 2013).

## TENDENCIA ESTADÍSTICA

- Con base en las estadísticas de INEGI, sabemos que la tasa de homicidio en México, a partir de 1990 que inició su registro, tendió a aumentar hasta 1994 y luego a disminuir hasta 2007 (Escalante, 2009).
- A partir de 2007, las tasas de homicidio aumentaron significativamente. Este aumento ha sido correlacionado con la estrategia de combate frontal a las organizaciones dedicada al contrabando de drogas. Sin embargo, son pocos los estudios y, sobre todo, los datos que permiten establecer una relación causal (Escalante, 2011).

## LA CUANTIFICACIÓN DEL HOMICIDIO EN LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

- Durante el alarmante de aumento de violencia homicida relacionada con el combate frontal al narcotráfico, durante el sexenio de Felipe Calderón, 2006-2012, medios de comunicación, como *Reforma*, publicaron conteos de muertes relacionadas con la “guerra contra las drogas”, cuyas cifras ascendieron a 47,732 homicidios durante el periodo.
- Con datos del INEGI, según reportó la prensa nacional, se consolidó información tanto de los registros de defunciones en el registro civil como información de ministerios públicos: los homicidios relacionados a la llamada “guerra contra las drogas” durante el sexenio de Calderón ascendieron a 121,683 muertes (*Proceso*, 2013). Sin embargo, según un estudio de Diego Valle-Jones, este reporte del INEGI fue mal interpretado por la prensa crítica: las muertes relacionadas con la guerra contra las drogas y el narcotráfico del sexenio de Calderón, ascendieron a 63,000. Es decir, de no haber “guerra” el número bruto de homicidios sería menor en esa cifra (Valle-Jones, 2015).

## HOMICIDIO Y CRIMEN ORGANIZADO

- Entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) publicó una “Base de datos de presuntos homicidio relacionado con la delincuencia organizada”.
- Con base en esos datos, Alejandro Poiré calculó que entre 49 y 75% de los homicidios totales se relacionaban con el crimen organizado en el periodo. De estos homicidios, entre 2006 y 2010, 89% fueron ejecuciones y 11% por agresiones y conflictos. Sin embargo, diversos especialistas señalaron que esta base de datos no especificaba cuántos de estos homicidios se trataban de “daños colaterales”, criminales o agentes del Estado. El SESNSP, ante las críticas optó por dejar de publicar estas cifras (Poiré, 2011).

## GEOGRAFÍA DE LA VIOLENCIA HOMICIDA Y ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

- Fernando Escalante en su trabajo *El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística*, concluye que la concentración geográfica del homicidio cambió de 1990 a 2007: pasó del centro al norte del país. Los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua y Sinaloa, que componen la Región Noroeste, registraron 9% de los homicidios en 1990; en el segundo momento entre 2005 y 2007, registraron más de 17%. A estos estados se suman Guerrero, Michoacán y Oaxaca con las tasas de homicidios más altas. Para el periodo posterior, se mantuvo esta tendencia (Escalante, 2009).
- Según otro estudio de Fernando Escalante, en conjunto, los estados en los que se realizaron operativos militares o policiacos, en 2008-2009, la tasa de homicidios incrementó (Escalante, 2011); sin embargo, según un estudio de Carlos Vilalta, el aumento de la tasa de homicidios no necesariamente se correlaciona con el aumento en el número de sentencias y averiguaciones previas por delitos contra la salud, con excepción de los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa (Vilalta, 2012).
- El hecho de que en los estados donde no hubo despliegues militares, no haya aumentado la tasa de homicidio de manera tan dramática, no significa que no se haya incurrido en costos, pero éstos fueron diferentes al homicidio. El aumento de los delitos contra la salud implica, como se verá más adelante, violaciones a los derechos humanos de los usuarios de drogas, puesto que la mayor parte de los procesados y encarcelados son consumidores.

## PERFIL DE LAS VÍCTIMAS: EDAD Y GÉNERO

- En cuanto al perfil de las víctimas de homicidio sabemos que, entre 1995 y 2000, la mayor parte fueron hombres jóvenes, es decir 95%, de entre 15 y 29 años (Escalante, 2009).
- A partir 2000 y hasta 2007, la mayor parte de las víctimas de homicidio también fueron hombres, de entre 15 y 29 años. Sin embargo, la tendencia fue modificándose de hombres muy jóvenes hacia adultos más cercanos a los 29 años (Escalante, 2009). En pocas palabras, en todo el periodo 1990-2007, la media de edad de las víctimas de homicidio fue 29 años, pero la distribución más importante de víctimas fue mayor e incremental para los hombres de entre 15 hasta los 29. De 2000 a 2007, la distribución de las víctimas de homicidio fue mayor y decreció para los hombre de entre 29 y hasta los 39 años (Escalante, 2009).

### PERFIL DE LAS VÍCTIMAS: EDAD Y GÉNERO (continuación)

- En términos generales, las tendencias de género del perfil de las víctimas se ha explicado en localidades con niveles moderados de violencia, con la idea de que los hombres con mayor disponibilidad de tiempo y menores costos de oportunidad constituyen el primer frente de reclutamiento para el crimen y, por lo tanto, representan el mayor porcentaje de víctimas. Según esta explicación, las mujeres no son la población objetivo para el reclutamiento del crimen organizado. El homicidio de mujeres está relacionado con otros crímenes como la trata de personas y los crímenes de odio o feminicidios.

### PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS VÍCTIMAS

- En términos del perfil socioeconómico de las víctimas de homicidios, sabemos que cuentan con un nivel educativo inferior a la media nacional, una tercera parte no tiene una ocupación especificada y la mayoría eran campesinos u obreros hasta 2007 (Escalante, 2009).
- Según un estudio de Javier Osorio (2012), el crecimiento del desempleo y la caída del salario mínimo se correlacionan con el aumento de la violencia homicida, particularmente en estados con niveles de desarrollo económico medio superior. El incremento de 10% en la tasa de desempleo trimestral aumenta en 9.62% el número esperado de homicidios, entre 1990 y 2007 (Osorio, 2012).

## DESAPARICIONES Y POLÍTICAS DE DROGAS

Aunque sabemos que, por lo menos, desde la Operación Cóndor —operativo policial y militar contra los productores de marihuana y amapola de Sinaloa, Chihuahua y Durango— se denunciaron desapariciones forzadas relacionadas con este tipo de políticas de drogas, no contamos con un registro sistemático desde entonces. A partir de 2006 tenemos ciertos datos —insuficientes y parciales— que no alcanzan a perfilar a los victimarios, sean autoridades, miembros del crimen organizado o colusiones de ambos. En la década de 1970, se tenía la certeza de que la mayor parte de las desapariciones forzadas tenían un móvil político. Sin embargo, en la actualidad no tenemos información para determinar la naturaleza de las desapariciones forzadas o no.

Algunas especulaciones y anécdotas, sugieren que el móvil de algunas de las desapariciones es el trabajo forzado para organizaciones criminales y sus cómplices en el gobierno. Otro tanto de estas desapariciones pueden relacionarse con garantizar la impunidad, cuando la víctima tiene información que podría llevar a criminales o funcionarios corruptos ante la ley. A continuación, se presenta una apretada síntesis de la información disponible, sobre este tema:

### CIFRAS OFICIALES DE DESAPARICIONES

- Con base en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de la Secretaría de Gobernación, sabemos que hubo un total nacional de 26,599 personas extraviadas o desaparecidas, entre 2006 y 2015.
- De éstos, 25,918 fueron registrados como delitos del fuero común y 681 con relación a delitos del fuero federal (Merino, 2015).
- Con base en los datos del RNPED, José Merino *et. al.* reportan 12,930 desapariciones en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa; y 9,384 en la actual administración de Enrique Peña Nieto, con corte hasta el 31 de octubre de 2014. Existen 897 casos en los que se desconoce el año de la desaparición o que pertenecen a un año previo a 2006 (Merino, 2015).
- Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, desaparecieron 5.9 personas cada día de su administración. Durante el de Enrique Peña Nieto, han desaparecido 13.4 personas cada día. Es decir, la desaparición forzada se incrementó dramáticamente en los primeros 3 años de esa administración (Merino, 2015).

### LA CIFRA NEGRA DE LOS DESAPARECIDOS

- El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C. (CDDHFJL, 2015) de Saltillo, Coahuila reportó que sólo 20% de los casos que asesora legalmente aparecen en el RNPED, lo que demuestra su parcialidad e insuficiencia.
- Además calculan que, dado que alrededor de 92% de los delitos en México no son denunciados, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI, el número real de desapariciones durante el periodo que registra el RNPED podría llegar hasta un millón de personas desaparecidas o no localizadas (CDDHFJL, 2015).

## VICTIMARIOS Y MECANISMOS DE LA DESAPARICIÓN

- Entre enero de 2012 y febrero de 2013, Human Rights Watch documentó una muestra de 249 desapariciones ocurridas durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. En 149 de esos casos, las evidencias sugieren de manera persuasiva que se trató de desapariciones forzadas, es decir que contaron con la participación directa o indirecta de algún elemento policial o militar o un funcionario público (Human Rights Watch, 2013).
- Según el CDDHFJL, la región noreste de México (Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas) es la más golpeada por este tipo de victimización. Estos estados suman un total de personas no localizadas o desaparecidas de 9,512, poco más de la tercera parte nacional. La gravedad del fenómeno en esta región es explicada por las afectaciones que se desprendieron “por la disputa entre grupos del crimen organizado que con la participación o connivencia de fuerzas de seguridad y el apoyo o aquiescencia del Estado, ha resultado en un nivel de violencia exacerbado”, especialmente, las disputas por la autonomía de los Zetas del Cártel del Golfo (CDDHFJL, 2015).
- De acuerdo con el CDDHFJL, con base en testimonios y documentos, las desapariciones se dieron en un contexto en el que las fuerzas de seguridad, incluyendo al ejército, se encontraban altamente infiltradas por el crimen organizado, por lo que es difícil determinar si los victimarios fueron grupos de delincuencia organizada, autoridades o colusiones de ambas. Sin embargo, documentó que, en 22 de los 158 eventos de desaparición que han registrado, hay evidencia del involucramiento de autoridades, siendo más recurrente la colusión de fuerzas municipales de seguridad pública, a las que se atribuyen 9 eventos con 28 víctimas, aunque podrían ser más (CDDHFJL, 2015).
- Entre 2006 y 2015, los dieciséis estados que reportaron mayor número de casos de desapariciones forzadas sumaron más desaparecidos durante los dos primeros años de Enrique Peña Nieto que durante los seis años de Felipe Calderón: Distrito Federal, Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Michoacán y Guerrero; le siguen Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Estado de México, Jalisco, Sinaloa, Puebla, Veracruz y Aguascalientes (Merino, 2015).

## PERFIL DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN

- En cuanto al perfil de las víctimas de desaparición forzada sabemos que, al igual que en los casos de homicidio, la gran mayoría son hombres jóvenes. Entre 2006 y octubre de 2014, desaparecieron 15,989 hombres y 6,385 mujeres. Un hombre desaparecido promedio tenía 29 años, mientras que una mujer 21 (Merino, 2015).
- Aunque las tendencias de género del perfil de víctimas por desaparición forzada muestra una diferencia significativa hacia los hombres, en la actual administración de Enrique Peña Nieto la tasa de hombres desaparecidos decreció -0.9% entre 2013 y 2014; mientras que la de mujeres creció 49% (Merino, 2015).

## DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA RELACIONADA A LA POLÍTICA DE DROGAS

A pesar de que hay evidencia de que hubo campesinos productores de marihuana y opio desde los años 1940 que tuvieron que abandonar sus hogares para escapar de operativos policiales o militares, no existe un registro sistemático de estos casos tempranos. La oscilación de los cálculos de desplazamiento forzado de entre 230,000 y 1.6 millones de personas, en los últimos años, es evidencia de nuestra ignorancia sobre la magnitud del fenómeno: nos falta un padrón nacional sobre desplazamiento forzado. Uno de los retos para implementarlo es que Tamaulipas y Veracruz tienen un preocupante vacío en la información, puesto que la documentación periodística no ha sido posible por la grave inseguridad.

Entre 2012 y 2013, legisladores de diferentes partidos presentaron cuatro iniciativas de ley federales en que se buscaba atender el problema del desplazamiento forzado. Sin embargo, ninguna fue aprobada. Hasta donde nos fue posible investigar los únicos instrumentos jurídicos existentes, para atender el desplazamiento forzado, son iniciativas de ley locales en Chiapas, Oaxaca y Michoacán. Nos falta saber por qué las iniciativas federales no han prosperado y cuál es el estado de las discusiones legislativas sobre desplazamiento forzado en el ámbito legislativo local. A continuación, se presenta una síntesis del conocimiento disponible sobre este fenómeno:

## ESTIMACIONES ESTADÍSTICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

- Entre 2005 y 2010, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) hizo el primer estudio formal sobre el desplazamiento forzado por la violencia vinculado al contrabando de drogas, mediante la “Encuesta de percepción ciudadana de inseguridad, Ciudad Juárez”. A raíz de sus resultados, los investigadores calcularon que hubo 230,000 desplazados por la violencia, tan sólo en el estado de Chihuahua, con especial énfasis en Ciudad Juárez. La mitad de estos desplazamientos fueron internos y la otra mitad hacia el extranjero, principalmente hacia Estados Unidos (IDMC, 2010).
- En 2011, la consultora Parametría difundió los resultados de una encuesta a 500 personas los días 1-2 de mayo, en que concluyó que 2% de la población, mayor de 18 años se ha desplazado por la violencia, en todo el país. Es decir 1,648,387 (Durín, 2013).
- En 2014, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento interno con sede en Noruega estableció que la expansión de la violencia criminal, en particular las actividades de grupos delictivos y las operaciones militares a gran escala para combatir el contrabando de drogas, generó el desplazamiento de 160,000 personas (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., 2014).

## DESPLAZAMIENTO Y VIOLENCIA

- Rubio (2014) descubrió que los municipios que han sido más afectados por la violencia pierden 4.5 veces más población que los municipios que no son violentos, aun cuando su nivel de desarrollo sea similar o igual (Rubio, 2014).
- Los análisis estadísticos de Laura Rubio correlacionan los niveles de violencia homicida con el desplazamiento interno forzado. Los estados y localidades más afectados por la violencia han presentado una disminución en sus tasas de población (migración tanto interna como internacional), con datos del Censo de 2010. Sobresalen Guerrero, Sinaloa, Chihuahua y Durango (Rubio, 2014). Estudios de México Evalúa han llegado a la misma conclusión (Durín, 2013).

### DESPLAZAMIENTO Y VIOLENCIA (continuación)

- Según Séverine Durín (2013), entre 2005 y 2010, casi 108,000 habitantes de Ciudad Juárez dejaron sus viviendas, cifra inferior a la estimación ofrecida por la UACJ. En los estados de Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas, el aumento de la tasa de viviendas deshabitadas fue drástico, por ejemplo, en General Treviño, N. L. (167%), Práxedes Guerrero, Chih. (157%), Camargo, Tamps. (60%) y Tijuana, B. C. (66%). Entre estos cuatro estados de la frontera norte, Durín estima que más de 420,000 personas dejaron sus viviendas deshabitadas entre 2005 y 2013. Durín observa una correlación entre el aumento de las tasas de victimización y las tasas de deshabitación en los estados donde se implementaron operativos conjuntos a partir de 2007 (Durín, 2013).
- Según Viridiana Ríos (2014), a pesar de que la migración hacia Estados Unidos ha bajado en los últimos años, la migración relacionada con la violencia de los mercados negros de drogas ha aumentado. Entre 2006 y 2010, según sus cálculos, 264,692 mexicanos han migrado por razones de seguridad. Especialmente, debido a la diversificación criminal que ha llevado al aumento de la extorsión y otras expresiones del establecimiento de mercados de protección por parte de diversas organizaciones criminales.

### GEOGRAFÍA LOCAL DEL DESPLAZAMIENTO

- Sinaloa es el único estado en que su clase política ha reconocido que el desplazamiento forzado es un problema de políticas públicas desde 2007. Las estimaciones sobre desplazamiento, entre 2007 y 2014, oscilaron entre 5,000 y 30,000 víctimas para diferentes periodos. En 2007, el expresidente municipal de Mazatlán, Alejandro Higuera, calculó que sólo en su municipio fueron desplazadas 2,500 familias (Alvarado, 2012). Arturo Lizárraga, profesor de la Universidad Autónoma de Sinaloa, estima 20,000 personas, entre 2007 y 2012 (Durín, 2013). La Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Sinaloa elaboró un registro de las comunidades desplazadas, entre septiembre de 2011 y febrero de 2012, en que incluyó un total de 1,203 familias, es decir alrededor de 5,000 personas. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Sinaloa situó el número de víctimas de desplazamiento entre 25,000 y 30,000, en el mismo periodo (Rubio, 2014).
- En 2010, Tamaulipas presentó un conflicto por el control de las rutas de narcotráfico entre los Zetas, el llamado cártel del Golfo y fuerzas de seguridad pública que visibilizó desplazamientos masivos. En noviembre tras una amenaza por parte de los Zetas a los habitantes de Ciudad Mier, 400 personas salieron huyendo (IDMC, 2010).

### **GEOGRAFÍA LOCAL DEL DESPLAZAMIENTO (continuación)**

- En 2011, en la Tierra Caliente de Michoacán el enfrentamiento entre la familia Michoacana y los Caballeros Templarios provocó la muerte de decenas de personas así como el desplazamiento de varias familias a ciudades aledañas (Rubio, 2014).
- Entre 2011 y 2014, la prensa reportó aproximadamente 121 enfrentamientos violentos entre grupos criminales, las fuerzas del estado y grupos de auto-defensa que provocaron desplazamientos forzados. A esto se le suman los casos por intolerancia religiosa registrados en diferentes estados y el desplazamiento por el conflicto zapatista en Chiapas (Rubio, 2014).

## **LAS VIOLACIONES A DERECHOS DE USUARIOS DE DROGAS**

La fiscalización de las drogas así como la criminalización de los usuarios están basados en la presunta relación causal entre cualquier uso de drogas ilegales y la afectación de la salud personal y pública. Sin embargo, es insuficiente y muy parcial lo que sabemos sobre los efectos de las drogas ilegales sobre la salud. Además, un tema que no ha sido profundizado es el costo de la falta del control de calidad en la producción y venta de las drogas, propiciado por su ilegalidad, sobre la salud pública y de las personas. Por eso, no sabemos cuál es el impacto en el incremento de enfermedades asociadas al uso de drogas, ni hemos identificado cuál es la tasa de mortalidad asociada al uso de drogas ilícitas y farmacéuticas, incluida la sobredosis. Un análisis de los casos confirmados de sobredosis esclarecería, si el fallecimiento fue causa del componente activo de la droga o por algún otro químico utilizado para la elaboración del producto. Algunos indicadores, los pocos de los que tenemos noticias, sobre la violación de derecho de los usuarios de drogas se sintetizan a continuación:

## ENCARCELAMIENTO DE USUARIOS DE DROGAS

- Según Carlos Vilalta, este es el perfil del sentenciado por delitos contra la salud, entre 1997 y 2010: hombre de 18 a 34 años, con baja escolaridad (secundaria máximo), de ocupación del tipo manual (artesano, obrero o agropecuario). El delito fue cometido en uso de sus facultades mentales. Aunque es mayor la probabilidad de intoxicación al delinquir, sus delitos no implicaron delincuencia organizada ni uso de violencia (Vilalta, 2012).
- Entre 2004 y 2010, según Catalina Pérez Correa, el SESNSP reportó que 146,634 personas fueron aprehendidas por consumo de drogas, 298,555 por posesión, 1649 por suministro, 34,830 por comercio, 809 por tráfico, 4,698 por transporte, 2,006 por producción y por otros delitos contra la salud 55,168. En 2010, 78.9% fueron aprehendidos por delitos no violentos relacionados con el consumo y la posesión de drogas. Entre 2007 y 2010, de los 284,678 detenidos, “las personas más comúnmente apresadas por el sistema federal son consumidores y/o narcomenudistas de bajo perfil”. Del total de la población penitenciaria femenina, entre 59.5% y 71.6%, de 2004 a 2009, purgan penas por delitos contra la salud no violentos relacionados al consumo y la venta al menudeo (Pérez, 2012).

## DISCRIMINACIÓN Y VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE USUARIOS DE DROGAS

- La “Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la Ciudad de México” (EUDI), realizada por CUIHD en 2012, probó el estigma y la discriminación que enfrentan los usuarios: 73% de las personas usuarias entrevistadas afirmó haber sido discriminada; de éstas, 36.6% señaló haberlo sido por parte de la sociedad, 21.1% por las autoridades, 10.9% por familiares y 11.2% por otras personas. Además, 67.8% de los encuestados afirmó haber sido extorsionado por la policía u otra autoridad, y 93.5% consideró que las políticas los discriminan (Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, 2014).
- De las 60 quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en 46 (76.7%), denunciaron presuntas detenciones arbitrarias. La posesión o consumo de drogas fue utilizado como justificante por parte de las autoridades para realizar estas detenciones en 20 quejas (43.4%); y en 14 (30.4%) se plantearon actividades (ocasionalmente “sembradas”) de narcomenudeo. En 22 quejas hubo uso de violencia durante la aprehensión (Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, 2014).

### **DISCRIMINACIÓN Y VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE USUARIOS DE DROGAS (continuación)**

- Según un estudio cualitativo del Colectivo de Acción y Transformación Integral, A. C. (ACTI), en 2015, en los centros de tratamiento a las adicciones, llamados “granjas”, existen violaciones sistemáticas a los derechos de los adictos y abusos como parte de su supuesto tratamiento que incluyen agresiones físicas y psicológicas, como “hacer que los internos beban agua del excusado, consumir comida podrida o en el mismo recipiente donde defecan, ingerir su propio vómito, permanecer de pie por largos periodos, recibir baños con agua fría, ser golpeados, amarrados, retenidos en contra de su voluntad y en aislamiento sin la posibilidad de estar en contacto con sus familiares” (Colectivo de Acción y Transformación Integral A. C., 2015).

### **LA “DIVERSIFICACIÓN CRIMINAL” DE LOS GRUPOS DE CONTRABANDISTAS DE DROGAS**

La diversificación criminal es el cambio operativo que realizó el crimen organizado para mejorar sus ingresos y establecerse territorialmente en los últimos años. La venta de la protección al crimen local y la extracción de rentas sociales incrementaron otros delitos como la extorsión, robo y secuestro, del que los migrantes en tránsito han sido un grupo especialmente vulnerable. Los migrantes son un grupo altamente vulnerable por las violaciones sistemáticas a sus derechos humanos, el riesgo de tomar rutas menos vigiladas y el paso por entidades donde se ha focalizado el crimen organizado, lo que los convierte en víctimas predilectas.

El mercado de protección ilegal es la forma de extorsión empleada por el crimen organizado, específicamente el “cobro de piso” o “cobro de cuota”. Engloba ofrecer protección ilegal contra estafas, contra la competencia de otra organización delictiva, contra el gobierno o contra una amenaza de la propia asociación delictiva. Existe mayor demanda de protección ilegal o mayor vulnerabilidad a la extorsión entre los ciudadanos sin acceso al sistema de impartición de justicia (Guerrero, 2009).

Desconocemos el número real de extorsiones, quién las lleva a cabo y con qué fin. Tampoco contamos con un registro sistemático de violaciones a derechos humanos de migrantes en tránsito. Además, falta crear bases de datos de otras actividades en que los contrabandistas de drogas pudieron diversificarse, como la trata de personas, la piratería, el tráfico de órganos, el trabajo forzado o esclavitud, etcétera. Sin embargo, aquí se presenta una síntesis de algunos indicadores:

### ESTIMACIONES ESTADÍSTICAS DE LA EXTORSIÓN

- Un análisis estadístico de Eduardo Guerrero, con base en los datos del SESNSP sobre extorsión, reportó que, entre 2004 y 2010, la incidencia de este delito casi se triplicó. En 2004 se presentaron dos denuncias de extorsión por cada 100 mil habitantes, mientras que en 2010 aumentó a 5.5 (Guerrero, 2009).
- Con base en un estudio realizado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI), entre 2005 y 2010, 78% de las víctimas de extorsión no denuncian este delito, porque consideran que la denuncia es una pérdida de tiempo por los complejos trámites que se deben realizar; otro de los motivos es el miedo a posibles represalias por parte de las autoridades. De las personas que decidieron denunciar (22%), sólo 15% continuó con el proceso y se inició una investigación, los demás desistieron (Lara, 2013).

### ESTIMACIONES SOBRE VICTIMIZACIÓN DE MIGRANTES EN TRÁNSITO

- Entre diciembre de 2006 y septiembre de 2011, la PGR registró 47,515 homicidios de migrantes. Medios locales y nacionales señalan que esta cifra podría ser mayor (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).
- Entre el 22 y el 23 de agosto de 2010, en San Fernando, Tamaulipas, fueron asesinados 72 migrantes, 58 hombres y 14 mujeres. Se responsabilizó a los Zetas de esta masacre (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).
- Entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, la CNDH documentó 198 casos de secuestros colectivos de migrantes con 9,758 víctimas. En mayo de 2011, el Comité de Protección de Todos los Derechos de los Migrantes informó sobre casos de secuestros de migrantes en diferentes entidades, especialmente Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, San Luis Potosí, Coahuila, Chiapas, entre otros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

### **ESTIMACIONES SOBRE VICTIMIZACIÓN DE MIGRANTES EN TRÁNSITO (continuación)**

- El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) de las Naciones Unidas estima que, entre 2006 y 2011, desaparecieron 3,000 migrantes. La desaparición de estas personas no es responsabilidad del crimen organizado. Existen pruebas de la participación de funcionarios del Instituto Nacional de Migración, policía federal, estatal y municipal, quienes colaboraban en algunas ocasiones con organizaciones criminales. Esto sugiere la categoría de desaparición forzada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

## **COSTOS SOCIALES DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS**

El incremento en la violencia desde 1990 hasta 2010 generó el interés de varios investigadores para estimar estadísticamente los costos macroeconómicos y demográficos que se asocian al combate del crimen organizado dedicado al contrabando de drogas. Como se ha insistido a lo largo de este texto, uno de los grandes retos intelectuales de este tipo de estudios es la falta de datos que separen las estimaciones de la violencia relacionado al mercado negro de drogas de otros tipos de criminalidad y violencia. No obstante, en algunas ocasiones, la falta de datos se supera mediante este tipo de estudios macro.

Ya hemos revisado el valor táctico para el interés de México como Estado en avanzar en el conocimiento de los costos sociales de la instrumentación mexicana de políticas globales sobre drogas, debido a las relaciones de desigualdad, susceptibles de reparación, que estas políticas han creado. En este sentido, no puedo dejar de señalar el valor metodológico de este enfoque económico, gracias a su inclusión de factores institucionales en el funcionamiento global de la economía, especialmente importante para entender la operación de un mercado negro global como el de drogas ilegales en México.

Como bien dice Paolo Ramazzotti, economista de la Universidad de Macerata en Italia, en este tipo de fenómenos de economía política globales no es suficiente con entender las reglas generales con que la economía opera en un momento específico, sino que es importante indagar en la manera en que las “leyes” de la economía trabajan y cambian, dada su complejidad y apertura sistémica. En este sentido, no sólo es importante estar consciente de los supuestos bajo los cuales se estudia la economía, sino, además, de cómo planteamos los problemas a estudiar.

Dada la evidente y probada importancia de la corrupción y la violencia para la operación del mercado negro de drogas creado en relación, por decirlo de alguna manera, simbiótica con políticas globales sobre droga, las consideraciones institucionales, de lo personal a lo global, son imprescindibles para entender la economía de este fenómeno en conjunto. Arild Vatn, economista de la Universidad Noruega de Ciencias de la Vida, ha hecho consideraciones analíticas sobre el papel de las instituciones en este tipo de fenómenos económicos globales (especialmente los relacionados al medio ambiente) que podrían ser útiles para nuestros propósitos en México: dado que las instituciones moldean los mercados, la producción y comercialización de mercancías en nuestros días —lo cual incluye las preferencias y las motivaciones de consumidores, ciudadanos y otros actores de los Estados y mercados—, la elección del modelo institucional adecuado es, al final, una elección ética que los análisis económicos convencionalmente no toman en cuenta, porque está implícita en las instituciones individualizantes que pretenden homogeneizar mediante una racionalidad instrumental. Esto implica la negación de la interdependencia física entre los actores económicos y la emergencia de costos sociales. De ahí que Vatn proponga la necesidad de recuperar la racionalidad cooperativa, tanto en las unidades económicas básicas como en las políticas públicas, cuando las instituciones crean efectos moldeadores del mercado que afectan a terceros (Ramazzotti, Frigato y Elsner 2012, caps. 1 y 2).

Propuestas como las de Vatn, sin embargo, han sido mejor estudiadas en el ámbito internacional para fenómenos globales como el cambio climático y no para políticas de drogas. Aunque este conocimiento es limitado, a continuación se presentan algunas de las pocas piezas, de información disponibles en la literatura académica, a manera de invitación a seguir bordando sobre este tema estratégico e intelectualmente fructífero para entender el México contemporáneo:

### COSTOS DEL HOMICIDIO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

- Raúl Aníbal estimó que el crecimiento de la tasa de homicidios a nivel nacional entre 2003 y 2010 provocó la reducción de 0.21% en la tasa de crecimiento y la pérdida acumulada de 1.5% del PIB per cápita, equivalente a 33% de crecimiento en dicho periodo (Aníbal, 2012).

## NUESTRO LIMITADO CONOCIMIENTO SOBRE COSTOS PARA LA INVERSIÓN

- Con base en el análisis de los censos económicos de 2003 y 2008, Rafael Garduño Rivera explicó que existe una correlación negativa entre el crecimiento de la creación de empresas (como Unidades Económicas) y el número de homicidios. Es decir, a mayor número de homicidios relacionados a la violencia por drogas ilícitas menos empresas se crean. El efecto de la violencia sobre la creación de empresas fue notorio en municipios como Juárez, Nuevo Laredo, Monterrey y Guadalajara (Garduño, 2014).
- Sabemos que la violencia en Ciudad Juárez obligó a que 230,000 personas se desplazaran por la inseguridad. El Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego estima que la mayoría de los 115,000 desplazados que se dirigieron a Estados Unidos, eran dueños de pequeños y medianos negocios de clase media-alta que se llevaron sus inversiones para reestablecerse en el extranjero (IDMC, 2010).
- Severine Durín realizó una estimación estadística con base en el crecimiento de las tasas de viviendas deshabitadas entre 2005 y 2010 en varias entidades federativas y municipios donde se realizaron operativos militares desde el 2007 y el aumento de la tasa de victimización. En los estados de Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas estimó que más de 420,000 personas dejaron sus viviendas hasta 2013 (Durín, 2013). Las personas que dejaron sus casas prefirieron perder los pagos realizados que seguir en un permanente ambiente de violencia. El alto costo que genera la construcción de unidades habitacionales no podrá ser cubierto si no existe la demanda. No sabemos con certeza la magnitud de pérdida económica.

## EL COSTO PÚBLICO DE LA PERSECUCIÓN DE CONSUMIDORES

- La criminalización y persecución de los consumidores genera altos costos al Estado. De acuerdo con Guillermo Zepeda, en la investigación de delitos se gasta, por cada caso, un promedio de 4,181 pesos. Esto incrementa si el inculcado se encuentra detenido. El costo promedio de la investigación para un caso consignado y procesado, con prisión preventiva, es de 6,120 pesos (Pérez, 2012).
- Entre 2006 y junio del 2011, el SESNSP reportó 22,659 averiguaciones previas del fuero federal por delitos contra la salud que costaron alrededor de \$94,737,279 (Pérez, 2012).
- Zepeda explicó que el costo promedio por cada persona encarcelada es de \$167 pesos al día, dependiendo de la entidad y si el centro penitenciario es federal o estatal. En promedio, el costo de investigar, procesar y encarcelar a una persona con una sentencia 4 años 6 meses cuesta \$297,417.5 (Pérez, 2012).

### **EL COSTO PÚBLICO DE LA PERSECUCIÓN DE CONSUMIDORES (continuación)**

- Hasta septiembre de 2011, contabilizaron 230,258 presos por delitos contra la salud, si se tomara en cuenta una sentencia promedio de 4 años 6 meses por cada uno de los presos por estos delitos, el costo asciende aproximadamente a \$68,482,758,715.

### **EFFECTOS DEMOGRÁFICOS DE LA VIOLENCIA**

- En un estudio realizado por José Manuel Aburto y sus colaboradores, estimaron que entre 2000 y 2010 se redujo la esperanza de vida de los hombres en dos años y la de las mujeres se estancó, debido principalmente al aumento en la tasa de mortalidad en hombres de 20-39 años de edad (Aburto, 2016).
- Los estados que registran las mayores afectaciones son Chihuahua, Sinaloa y Durango, puesto que han sido sujetos al despliegue militar (Aburto, 2016).

## CONCLUSIONES

De lo aquí expuesto queda claro que reivindicar los reclamos de justicia de la víctimas de las diversas regulaciones de drogas instrumentadas en México ha creado normas generales avaladas por los más altos niveles de gobierno del Estado mexicano, como la Ley General de Atención a Víctimas. Estas normas están respaldadas, a pesar de la falta de mayores estudios y mejor articulación intelectual, por un alto grado de consenso social y político para que las víctimas de la mal llamada “guerra contra las drogas y el crimen organizado” consigan justicia y reparación de los daños más allá de cualquier coyuntura que se oponga a este objetivo; es decir, la idea de que los reclamos de justicia de las víctimas de las regulaciones internacionales y nacionales sobre drogas deben ser abrazadas como política de Estado en nuestra nación va más allá de cualquier coyuntura política o social que los limite en el corto plazo.

Para este propósito, los resultados de la participación de México en UNGASS 2016, aunque limitados, fueron un avance por 1) el reconocimiento del derecho de los naciones a adaptar las convenciones y demás instrumentos de política internacional a su propia política nacional de drogas y 2) la incorporación del lenguaje de derechos humanos y salud en esta interpretación, a pesar de las resistencias de naciones que buscan continuar políticas de drogas eminentemente coercitivas que incluyen la pena de muerte.

Estos avances dan mayor pertinencia a la incorporación del reconocimiento de los daños causados por las políticas internacionales y nacionales de drogas a diversas víctimas, para plantear su reparación e impulsar la modificación de las convenciones e instituciones internacionales que las promovieron desde el siglo xx, tal y como han recomendado diversos actores de la sociedad civil y el mismo Senado de la República, en su Declaración y posicionamiento rumbo a UNGASS 2016. Con base en este estudio, es posible concluir que rumbo a la revisión del Plan de Acción y la Declaración de Principios en 2019, es indispensable tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1) **Sobre desigualdad global.** Dados los avances hacia el reconocimiento de que cada país adapte las convenciones a sus políticas nacionales de drogas, es posible vislumbrar un panorama internacional en que, como ocurría antes del proceso de centralización del régimen de control de drogas luego de la Segunda Guerra Mundial, los actores que influyan en ese régimen de control se diversifiquen y que sus consecuencias

no deseadas, como la violencia y la corrupción vinculada al mercado negro, mengüen. Está en el interés de México como nación evaluar el efecto de este proceso de diversificación de actores no sólo tomando como indicadores los grados de consumo problemático de drogas —lo cual afecta más a países con problemas de consumo graves, especialmente desarrollados—, sino también su efecto en la acumulación de ganancias en los países consumidores y sus costos en países de tránsito y producción; es decir las desigualdades globales.

- 2) **Sobre justicia histórica.** En el proceso de evaluación del daño social de las políticas de drogas, ante este nuevo panorama internacional, es fundamental incorporar la amplitud cronológica y conceptual propuesta en este estudio al análisis legislativo y de políticas públicas nacionales. De esta manera, se lograría tomar en cuenta los costos y reclamos de justicia de violaciones a derechos que ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos el tema pendiente de las violaciones a la libertad de conciencia y culto que desde la Colonia se cometen contra grupos indígenas y otras comunidades que consumen sustancias para fines espirituales, así como las violaciones al derecho a la salud que desde el siglo XIX se comenten a amplios sectores sociales.
- 3) **Sobre el concepto de daño social.** México ha avanzado no sólo en el reconocimiento formal de los derechos humanos de las personas violentadas por agentes del Estado, sino también en el reconocimiento de la responsabilidad pública hacia las víctimas del crimen organizado, cuente o no con la complicidad de agentes del Estado específicos. A la par, diversos estudios han mostrado que las violaciones a los derechos humanos y los procesos de victimización no sólo afectan a personas aisladas, sino que implican un costo socialmente compartido. Todos estos procesos han sido tratados, en este estudio, como parte de un fenómeno que sólo puede entenderse como un conjunto que incluye los homicidios, las desapariciones, los desplazamientos forzados, las violaciones a derechos de usuarios de drogas y los efectos de la diversificación criminal en el mercado negro de drogas. A este conjunto, se propone denominarlo el daño social de las regulaciones sobre drogas con el propósito de ir construyendo datos, ideas y argumentos que permitan evidenciar en el ambiente diplomático los graves costos asumidos por México por las políticas avaladas por las convenciones e instituciones del régimen global de control de drogas que algunos países se resisten a cambiar.

Cabe concluir con el señalamiento, ampliamente compartido por múltiples especialistas en el tema, de que no podremos avanzar más en estos argumentos, si no realizamos una discusión amplia sobre los límites metodológicos de los recursos estadísticos disponibles sobre estos temas. A pesar de las resistencias internacionales y de la limitación en los recursos estadísticos que hemos empleado, es claro que los diferentes daños que han generado las políticas de drogas siguen en aumento y son una discusión necesaria para el futuro.

Centro Histórico de la Ciudad de México, abril de 2016



## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, I., “Desplazados añoran volver para sufragar”, en *El Universal*, México, 1 de julio de 2012.
- , “Desplazados: el calvario de perderlo todo” en *El Universal*, México, 16 de julio del 2012. En línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/86836.html>
- Aburto, J., Beltrán-Sánchez, H., García-Guerrero, V. y Canudas-Romo, V., “Homicides In Mexico Reversed Life Expectancy Gains For Men And Slowed Them For Women, 2000–1” en *Health Affairs*, S/P, 2016.
- Aguilar, J. C., *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, México, 2012.
- Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas, tortura y maltrato en México*, Amnistía Internacional, España, 2012.
- , *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*, Amnistía Internacional, México, 2013.
- , *Información para el comité contra las desapariciones forzadas de la ONU*, Amnistía Internacional, España, 2015.
- , “Un trato de indolencia”. *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, Amnistía Internacional, México, 2016.
- Aníbal, R., “Crimen y crecimiento económico en México. Los estados federales en el periodo 2003 – 2010”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 221-241, México, 2012.
- Arana, M., y Del Río, M., *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*, Danda, México, 2012.
- Astorga, L., “¿Qué querían que hiciera?”, *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, 2015.
- Berger, Sebastian, “The Making of the Institutional Theory of Social Costs: Discovering the K. W. Kapp and J. M. Clark Correspondence” en *American Journal of Economics and Sociology*, 72 (5), 2013.
- Benavides, L., *La desaparición forzada de personas*, CNDH, México, 2012.
- Bravo, C., & Maldonado, G. “Las balas y los votos ¿Qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones?”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y*

- la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 309-331, México, 2012.
- Cabildo, M., “Operación Cóndor”, en G. V. (coord.), *El libro rojo. Continuación*, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Calderón, G. D.-C., *The Temporal and Spatial Dynamics of Violence in Mexico*, 2012.
- Campos, I., *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico’s War on Drugs*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2012.
- Castillo, J. C., *Scarcity without Leviathan: the Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War*, Centre for Global Development - Working Papers, 2014.
- Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, *Drogas y derechos humanos en la ciudad de México 2012-2013*, CIADH, 2014.
- Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica, *Informe sobre las personas desaparecidas en el sexenio 2006 - 2012*, S/A.
- Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica por la justicia y memoria de las personas desaparecidas en México, “Bases de datos sobre personas desaparecidas en México 2006-2012”, en <https://desaparecidosenmexico.wordpress.com/>. Visto 7 de marzo de 2016.
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A. C., *El Contexto de las Desapariciones en el Noreste de México*, 2015.
- CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 2013.
- Colectivo de Acción y Transformación Integral, A. C., *Maltrato a pacientes y sus familiares en anexos fuera de serie*, Open Society Foundations, 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA, 2013.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., *Desplazamiento forzado interno en México*, 2014.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “En México 281 mil 418 personas son víctimas del desplazamiento interno forzado por la violencia”, 26 de febrero en 2015. En línea: <http://cmdpdh.org/2015/02/en-mexico-281-mil-418-personas-son-victimas-del-desplazamiento-interno-forzado-por-la-violencia/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, 2001.

- Contreras, E., “Desaparecidos e invisibles”, en *Reporte Índigo*, S/F. En línea: <http://www.reporteindigo.com/reportes/guadalajara/desaparecidos-e-invisibles>
- Coscia, M., y Ríos, V., *Knowing Where and How Criminal Organizations Operate Using Web Content*, CIKM, 2012.
- Cupihd, *Primera encuesta de usuarios de drogas en la Ciudad de México*, México, S/A.
- Dell, M., *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*, S/P, 2014.
- Dube, A. D.-P., “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, en *American Political Science Review* no. 107(03), 397–417, S/P, 2013.
- Duran-Martinez, A., *Criminals, Cops, and Politicians. Dynamics of Drug Violence in Colombia and Mexico*, Estados Unidos, 2013.
- Durín, S., “Los desplazados por la guerra contra el crimen organizado en México. Reconocer, diagnosticar y atender”, en Ó. C. Torrrens, *El desplazamiento interno forzado en México Un acercamiento para su reflexión y análisis*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Colegio de Sonora, pp. 155-194, México, S/A.
- , “Los que la guerra desplazó: familias del noreste de México en el exilio”, en *Desacatos*, 29-42, S/P, 2012.
- Escalante, F., *El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2009.
- , “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, México, 2011. En línea: <http://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- Estadrada, J., “Miles de cuerpos sin nombre y más de 5,000 desaparecidos en México”, en *CNN México*, 2011. En línea: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/14/miles-de-cuerpos-sin-nombre-y-mas-de-5000-desaparecidos-en-mexico>
- Fuerzas unidas por nuestros desaparecidos en Coahuila, “Fuerzas unidas por nuestros desaparecidos en Coahuila”. En línea: <http://fuundec.org/2013/07/14/cndh-indicios-de-desaparicion-forzada-en-2-mil-443-casos/>
- Fundación para la justicia y el estado democrático de derecho, A.C., “Las personas migrantes como grupo vulnerable”, México, 2012.
- FUUNDEC, “Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila”, S/P, S/A. En línea: <http://fuundec.org/>
- Glockner, J., *Drogas y enteógenos. Reflexiones en torno a un problema cultural*, S/E, S/P, S/F.

- Glockner, J., y Soto, E., *La realidad alterada. Drogas, enteógenos y cultura*, Debate, México, 2006.
- G. Partida, J. C., “Dan trato de narcotraficantes a dos jicareros huicholes en Jalisco”, en *La Jornada*, p. 34, México, 5 de junio del 2015.
- Garduño, R., *Evaluación económica del efecto regional de las drogas ilícitas en México*, CIDE, México, 2014.
- Guerrero, E., “Narcotráfico S. A.”, en *Nexos*, México, 1 de enero de 2009. En línea: <http://www.nexos.com.mx/?p=12885>
- , “¿Cómo reducir la violencia en México?”, en *Nexos*, México, 2010. En línea: [www.nexos.com.mx/?p=13997](http://www.nexos.com.mx/?p=13997)
- , “Epidemias de violencia”, en *Nexos*, México, 1 de julio de 2012. En línea: <http://www.nexos.com.mx/?p=14884>
- , “El dominio del miedo”, en *Nexos*, México, 1 de julio del 2014. En línea: <http://www.nexos.com.mx/?p=21671>
- Gómez, V., y Merino, J., “Ninis” y violencia en México: ¿nada mejor que hacer o nada mejor que esperar?”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 133-181, México, 2012.
- Hernández, A., *Después de un sexenio de dolor, el drama no termina: las cifras de los desaparecidos no concuerdan*, en *Entrañas del narco*, S/P, 2013. En línea: <http://entranasdelnarco.com/?p=169>
- Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, Estados Unidos, S/F. Estados Unidos de América: Human Rights Watch.
- , *Cuando no es posible curar: asegurando el derecho a los cuidados paliativos en México*, en línea, 2014.
- , *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, Estados Unidos, 2011.
- IDMC, *Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga*, Noruega, 2010.
- , *Desplazamiento debido a violencia criminal y comunal*, Noruega, 2011.
- INEGI, *Evolución de la Tasa Nacional de Homicidios. Homicidios por cada 100 mil habitantes entre 1990 – 2009*, México, 2010.
- Informe Alternativo al Comité contra Desaparición Forzada, *Desaparición Forzada*

- de migrantes en México*, México, 2014.
- Lara, M., *Extorsión: y otros círculos del infierno*, Grijalbo Mondadori, 2013.
- McAllister, W., *Reflections on a Century of International Drug Control*, London School of Economics/IDEAS, Inglaterra, 2012.
- Magaloni, B., Díaz-Cayeros, A. y Romero, V., “La raíz del miedo: ¿por qué es la percepción de riesgo mucho más grande que las tasas de victimización?”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 187-214, México, 2012.
- Mauleón, H. d., “Las víctimas abandonadas”. *El Universal*, México, 25 de febrero del 2016.
- Mendoza, N., “Microhistoria de la Violencia en Altar, Sonora”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 247-269, México, 2012.
- Merino, J., Zarkin, J. y Eduardo, F., “Desaparecidos”, en *Nexos*, México, S/A. En línea: <http://www.nexos.com.mx/?p=23811>
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, México, 2012.
- Monfort, R. P., *Tolerancia y prohibición: aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México, 1840-1940*, Debate, México, 2016.
- Morales, C., “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia,” en *Aposta*, 1-34, México, 2011.
- Olvera, N., *De la yerbas que emborrachan: un análisis diacrónico de los usos, visiones y prohibiciones de los psicodislépticos*, ENAH, tesis, México, 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2013.
- , *Informe de misión a México. Grupo de trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, México, 2012.
- Osorio, J., “Las causas estructurales de la violencia. Evaluación de algunas hipótesis”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 73-117, México, 2012.
- Osorio, J. (2013). *Hobbes on Drugs: Understanding Drug Violence in Mexico*, Francia, S/A.
- Pérez, C., *(Des)proporcionalidad y delitos contra la Salud en México*, CIDE, México, 2012.

- Poiré, A., “Los homicidios y la violencia del crimen organizado”, en *Nexos*, México, 2011. En línea: <http://www.nexos.com.mx/?p=14126>
- Ramazzotti, Paolo, Pietro Frigato, y Wolfram Elsner, *Social Costs Today: Institutional Analyses of the Present Crises*, Routledge, 2012.
- Rea, D., “La PGR presenta una inconclusa unidad para la búsqueda de desaparecidos”, en *CNN México*: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/27/la-pgr-presenta-su-unidad-para-la-busqueda-de-desaparecidos-inconclusa>, 27 de mayo del 2013.
- Redacción, “Filtra PGR datos de desaparecidos en sexenio de Calderón”, en *Proceso*, México, 21 de diciembre de 2012.
- Redacción, “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI”, *Proceso*, Obtenido de <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>, 30 de julio del 2013.
- Redacción, “Organización civil pública base de datos sobre personas desaparecidas”, en *CNN México*, México, 20 de diciembre del 2012.
- Redacción, “Encarcelan en penal de alta seguridad a wírrarikas detenidos por portar peyote”, en *El Sol de Nayarit*, <http://www.elsoldenayarit.mx/nota-roja/35410-encarcelan-en-penal-de-alta-seguridad-a-wirrarikas-detenidos-por-portar-peyote>. Visto el 5 de junio de 2015.
- Redacción Revolución, “De los 27 mil desaparecidos en México, casi la mitad fue durante sexenio de EPN; ‘el dolor de las familias se equipara a la tortura’”, en *Revolución Tres Punto Cero*, <http://revoluciontrespuntocero.com/de-los-27-mil-desaparecidos-en-mexico-casi-la-mitad-fue-durante-sexenio-de-epn-el-dolor-de-las-familia-se-equipara-a-la-tortura/>. Visto el 14 de enero del 2016.
- René Leyva, C. I.-M., *Inequidad persistente en salud en los pueblos indígenas: retos para el sistema de protección social*, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012.
- Ríos, V., “Los grupos criminales en Google”, en *Nexos*, en <http://www.nexos.com.mx/?p=15086>.
- , *How Government Structure Encourages Criminal Violence. The Causes of Mexico’s Drug War*, Harvard, 2012.
- , “El asesinato de periodistas y alcaldes en México y su relación con el crimen organizado”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 275-298, México, 2012.
- Rubio, L. , *Desplazamiento interno inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad Mexicana*, ITAM, 2014.
- Ruiz-Cabañas, M, “El combate al narcotráfico”, en *Revista mexicana de política exte-*

- rior no. 61, julio-octubre, pp. 240-241, 2000.
- Sandoval, F., “La fuga del Triángulo Dorado”, en *Animal Político*, s/a.
- Snyder, R., y Duran-Martinez, A., *Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-sponsored Protection Rackets. Crime, Law and Social Change*. 52(3), 253–273. doi:10.1007/s10611-009-9195-z, 2009.
- Tukari, *Medicina tradicional indígena: efectividad a prueba*, Tukari, 2011.
- Urrusti, S., “La violencia como consecuencia de la falta de coordinación política”, en *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 337-364, 2012.
- Valdés, G., *Historia del narcotráfico en México*, Aguilar, 2013. México: Aguilar.
- Valle-Jones, D., “Crimen en México: Reporte Mensual de Sobre la Delincuencia en México”, en <http://crimenmexico.diegovalle.net/es/index.html>. Visto el 25 de agosto de 2015.
- Vilalta, C., “Los delitos contra la Salud en México 1997 – 2011”, en J. Aguilar, *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, pp. 35-61, México, 2012.

## SOBRE LOS DOCUMENTOS CITADOS COMO ANEXOS

Los documentos citados como parte de los Anexos de este trabajo fueron editados aparte y están disponibles en la página del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Sin embargo, aquí proveemos las referencias:

### Documento 1.

Naciones Unidas. 2009. “Political Declaration (Resolution adopted as recommended by the Ad Hoc Committee of the Whole - Text of the draft resolution presented in A/S-20/4, chapter V, section A)”. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

### Documento 2.

Naciones Unidas. 2014. “Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

### Documento 3.

Naciones Unidas. 2013. “Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/67/459)] 67/193. Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas”. Nueva York: Asamblea General.

### Documento 4-1.

Organización de los Estados Americanos. 2013. El problema de las drogas en las Américas. Washington DC: Asamblea General.

### Documento 4-2.

Organización de los Estados Americanos. 2013. Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025 / por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias - 2012. Washington DC: Asamblea General.

### Documento 4-3.

Organización de los Estados Americanos. 2014. “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas. (Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 19 de septiembre de 2014, y revisada por la Comisión de Estilo) AG/RES. 1 (XLVI-E/14).” Guatemala: Asamblea General.

### Documento 5.

Naciones Unidas. 2014. “Joint Ministerial Statement of the 2014 high-level review by the Commission on Narcotic Drugs of the implementation by Member States of the Political Declaration and Plan of Action on

International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem.” Viena: Comisión de Drogas Narcóticas de ECOSOC.

Documento 6.

Naciones Unidas. 2014. “Informe sobre el 57o período de sesiones (13 de diciembre de 2013 y 13 a 21 de marzo de 2014).” Nueva York: Comisión de Drogas Narcóticas de ECOSOC.

Documento 7.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. “Amparo en revisión 237/2014”. México: Ministro Ponente Arturo Saldívar.

Documento 8.

Poder Judicial de la Federación. 2015. “Expediente: 1482/2015-II. Quejosa: Raúl Héctor Elizalde Garza y Mayela del Socorro Benavides Arriola a favor de la menor Graciela Elizalde Benavides” México: Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa.

Documento 9.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. ”Solicitud de reasunción de competencia. Expediente 15/2014”.





El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.