

La política de drogas en México 2006-2012: análisis y resultados de una política prohibicionista

Laura H. Atuesta Becerra



MONITOR

01



Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas

La política de drogas en México 2006-2012: Análisis y resultados de una política prohibicionista

Laura H. Atuesta Becerra

Diciembre, 2014

Programa de Política de Drogas
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Región Centro

Documentos
de trabajos
Novedades
Fondo
editorial
Revistas
eLIBROS

www.LibreriaCide.com

Primera edición: 2014

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

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

Programa de Política de Drogas:

Alejandro Madrazo, Coordinador

Laura Atuesta, Responsable del Monitor

Beatriz Labate, Responsable del Seminario

Karen Silva Mora, Responsable de Desarrollo Institucional

(ppd@cide.edu)

Esta edición fue patrocinada por *Open Society Foundations*

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Región Centro
Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopolo Norte s/n, Col. Hacienda Nueva,
CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.
www.politicadedrogas.com | ppd.cide.edu | www.cide.edu

ISBN 978-607-9367-02-2

La creación de esta Colección de Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas fue aprobada por el Comité Editorial del Centro de Investigación y Docencia Económicas en febrero de 2014.

Fotografía cortesía de Jesús Villaseca Pérez www.flickr.com para su uso académico y sin fines de lucro.

Supervisión de la edición: Aníbal Salazar Méndez (anibal.salazar@cide.edu)

Impreso en México - *Printed in México*

ÍNDICE

PARTE I. JUSTIFICACIÓN DE TRABAJO	9
PARTE II. LA POLÍTICA DE DROGAS DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN: LINEAMIENTOS GENERALES	13
PARTE III. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN MEXICANA RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS	17
III.A. DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS EXISTENTES	17
III.B. TENDENCIAS RELEVANTES SOBRE EL CONSUMO	18
III.C. TENDENCIAS RELEVANTES SOBRE LA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS	22
III.D. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DE LA "GUERRA CONTRA LAS DROGAS"	26
EL IMPACTO PRESUPUESTARIO DE UNA POLÍTICA DE DROGAS PROHIBICIONISTA. PERIODO 2006-2012	26
EL IMPACTO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POLÍTICA PROHIBICIONISTA 2006-2012	29
EFECTOS POLÍTICOS: ¿CÓMO SE HA VISTO AFECTADA LA COMPETITIVIDAD ELECTORAL CON EL FENÓMENO DE LAS DROGAS ILÍCITAS?	31

EFFECTOS ECONÓMICOS: ¿CÓMO SE AFECTAN LAS ECONOMÍAS REGIONALES?	32
PARTE IV. SEGURIDAD Y JUSTICIA: CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN Y SU IMPLEMENTACIÓN	35
IV A. LA REGULACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL	35
IV B. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN (2002-2012)	36
IV C. SEGUIMIENTO A CAMBIOS LEGISLATIVOS INSTITUCIONALES DE LA LEY DE NARCOMENUDEO	40
IV D. APLICACIÓN DE LA LEY: EL PROCESAMIENTO DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD	42
PARTE V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO ACTUAL	45
REFERENCIAS	47

TABLAS, GRÁFICAS, FIGURA Y CRONOLOGÍA

TABLA 1. ÁREA ERRADICADA	23
TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA DE DROGAS, PERIODO 2006-2012 (MILES DE MILLONES DE PESOS)	27
TABLA 3. RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CNDH (2007 A 2011)	30
TABLA 4. REFORMAS IMPLEMENTADAS POR TIPO Y MATERIA DE LEY	40
GRÁFICA 1. TENDENCIAS DEL CONSUMO DE DROGAS. POBLACIÓN TOTAL DE 12 A 65 AÑOS	20
GRÁFICA 2. PROPORCIÓN VALOR ESTIMADO INCAUTACIONES Y GASTO APROXIMADO CONTRA EL NARCOTRÁFICO	25
GRÁFICA 3. PROPORCIONES GASTO APROXIMADO COMBATE AL NARCOTRÁFICO E INCAUTACIONES RESPECTO AL PIB REAL DE MÉXICO	26
GRÁFICA 4. DESAGREGACIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR RAMO (%) Y CAMBIO PORCENTUAL EN EL PERIODO 2006-2012	28
GRÁFICA 5. CAMBIO PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA DE DROGAS (2006-2012), INCLUYENDO EL PRESUPUESTO EN "LEY Y ORDEN" Y "PREVENCIÓN, TRATAMIENTO Y DERECHOS HUMANOS"	28
FIGURA 1. DISPERSIÓN DE MUNICIPIOS POR CAMBIOS POBLACIONALES/DE VIVIENDA Y MUERTES POR VIOLENCIA	33
CRONOLOGÍA. CAMBIOS EN LA JURISDICCIÓN MEXICANA EN LO QUE SE REFIERE A LA REGULACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD, EN FECHAS RECIENTES	37

LISTA DE ABREVIACIONES

ASF	Auditoría Superior de la Federación	ONG	Organización no Gubernamental
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	UMAN	Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo
CENADIC	Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones	PF	Policía Federal
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas	PFP	Policía Federal Preventiva
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas	PJF	Poder Judicial de la Federación
CND	Comisión Nacional de Drogas (República Checa)	PGR	Procuraduría General de la República
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	PND	Plan Nacional de Desarrollo
COE	Centros de Operación Estratégica	PNCD	Programa Nacional para el Control de Drogas
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
CONADIC	Consejo Nacional contra las Adicciones	SEMAR	Secretaría de Marina
CONAPO	Consejo Nacional de Población	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
CUPIHD	Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas	SIECD	Sistema de Información Epidemiológica del Consumo de Drogas
DOF	Diario Oficial de la Federación	SISVEA	Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones
HAT	Heroin Assisted Treatment (Tratamiento Asistido con Heroína)	SSA	Secretaría de Salud
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	SSP	Secretaría de Seguridad Pública
EKDF	Comisión Federal para Asuntos de Drogas (Suiza)	TTD	Tribunales de Tratamiento de Drogas
ENA	Encuesta Nacional de Adicciones	UNGASS	United Nations General Assembly Special Session on HIV/AIDS (Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el VIH)
LGS	Ley General de la Salud	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime, por sus siglas en inglés)
LNM	Ley de Narcomenudeo	INCSR	Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (International Narcotics Control Strategy Report, por sus siglas en inglés)
LSN	Ley de Seguridad Nacional	WDR	Reporte Mundial de Drogas (<i>World Drugs Report</i> , por sus siglas en inglés)
OEA	Organización de Estados Americanos		
OMS	Organización Mundial de la Salud		
ONU	Organización de las Naciones Unidas		

En primer lugar quiero agradecer a los profesores-investigadores del CIDE Región Centro que hicieron parte de este proyecto Incubado en el Monitor del Programa de Política de Drogas (PPD) del CIDE. Sus artículos, los cuales serán publicados como cuadernos de trabajo del PPD, fueron la fuente de información principal para la preparación de este reporte. Entre ellos se encuentran los profesores Bia Labate, Héctor Núñez, Rafael Garduño, Gabriel Purón, Alejandro Anaya, Aldo Ponce, Alejandro Madrazo, Catalina Pérez Correa, Salvador Espinosa (desde San Diego State University) y Rodrigo Meneses (desde el CIDE Santa Fe). En este esfuerzo también colaboraron Ángela Guerrero, Karen Silva Mora, Fernanda Alonso y Pamela Ruiz Flores como asistentes de los profesores participantes y como coautoras (o autoras principales) en algunos de los capítulos.

Agradezco también a Alejandro Madrazo por sus valiosos comentarios en diferentes instancias, a Mayra Esponda Méndez por sus labores de edición y su dedicación a mejorar la calidad de este producto y a Ángeles Ortiz Espinoza por ayudarnos con la obtención y organización de datos y sus comentarios al reporte.

Finalmente, me gustaría agradecer al CIDE Región Centro, principalmente al Programa de Política de Drogas por el apoyo institucional que han prestado a este proyecto y a Open Society Foundations por el financiamiento otorgado para llevar a cabo este esfuerzo colectivo.

Laura H. Atuesta Becerra

PARTE I

JUSTIFICACIÓN DE TRABAJO

En la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia que tuvo lugar en Brasil en febrero de 2009, los ex presidentes de México, Colombia y Brasil (Ernesto Zedillo, César Gaviria y Fernando Henrique Cardoso) plantearon un cambio en materia de política de drogas, proponiendo la despenalización de la marihuana y la regulación de otras sustancias como la cocaína y las drogas sintéticas. La Comisión se creó como respuesta a la ineficacia de la “guerra contra las drogas” reconociendo el fracaso de la estrategia prohibicionista y la necesidad de abrir el debate sobre políticas alternativas (Cardoso, Gaviria y Zedillo, 2009).

Tres años después (abril de 2012), durante la Sexta Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, Colombia, los presidentes de la región latinoamericana acordaron analizar los resultados de la actual política de drogas que se está implementando en la región y abrieron la posibilidad de explorar nuevos enfoques para fortalecer las políticas públicas en esta materia y así poder obtener mejores resultados. Los jefes de Gobierno de esta Sexta Cumbre encomendaron a la Organización de Estados Americanos (OEA) el mandato para iniciar este proceso a través de un informe objetivo que realizara una valoración de las políticas de drogas en la región (ver Santos, 2012).

Para tal efecto, en junio de 2013 se revisó en la ciudad de Antigua, Guatemala, el Informe de Drogas presentado por el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza (Secretaría General de la OEA, 2013). Este documento marcó “el antes y el después” del replanteamiento de temas relacionados con producción, tráfico, comercio y consumo de drogas en América Latina. El informe señaló que el tema de las drogas es un fenómeno hemisférico que se ha convertido en un problema de salud por el incremento del consumo, y en un problema de seguridad por la violencia criminal asociada a la producción y al tráfico. La primera parte del informe concluye que el tema de drogas debe ser tratado de forma diferenciada por los países dependiendo de cómo estos son afectados de forma particular.

Se propusieron entonces cuatro escenarios diferentes que analizan lo que pudiera pasar con respecto al tema de política de drogas en las Américas. Tres de éstos presentan contextos de cooperación en donde se analizan situaciones en las cuales los países conjuntamente expe-

rimentan modificaciones legales para llegar a un acuerdo conjunto. El cuarto escenario presenta una situación de ruptura en donde no se llega a tener una visión compartida del problema. Los escenarios de cooperación se basan en un fortalecimiento institucional de las entidades estatales, un replanteamiento de los regímenes legales y la búsqueda de soluciones, incorporando la opinión de la comunidad y de la sociedad civil. El escenario de ruptura señala que los países productores y de tránsito están asumiendo costos muy altos e injustos, por lo que deciden, de facto, aceptar la producción y el tránsito de drogas en su territorio.

Dentro de los temas más relevantes abordados en la reunión de Guatemala se encuentran los siguientes: la problemática de las drogas como fenómeno multicausal que conlleva costos políticos, económicos, sociales y ambientales; la existencia de realidades distintas de los Estados miembros para abordar este tema; las actividades ilícitas relacionadas con la producción, distribución y tráfico de drogas que desafían las políticas implementadas; la reducción de la demanda de drogas de forma multisectorial y multidisciplinaria; el fortalecimiento institucional y de políticas públicas, particularmente la necesidad de fortalecer los sistemas de salud pública por la prevalencia en el consumo de drogas en la región; el enfoque de derechos humanos que deben contener las políticas de drogas; la necesidad de reducir la delincuencia y la violencia asociadas con el narcotráfico; la problemática del fortalecimiento del narcotráfico a través del tráfico de armas; las repercusiones negativas del lavado de dinero (asociado con el narcotráfico) en el estado de derecho, gobernabilidad y economía; y la necesidad de nuevos enfoques para abordar la problemática de las drogas bajo el principio de responsabilidad compartida (Asamblea General de la OEA, 2013).

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó una resolución presentada por seis países latinoamericanos (Guatemala, Colombia, Costa Rica, Belice, Honduras y México) para sostener una Asamblea Especial en 2015 con el objetivo de evaluar políticas alternativas para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas (Espinosa, 2014). La importancia que está adquiriendo el fenómeno de las drogas ilícitas en las dis-

cusiones políticas, tanto en el ámbito regional como en el ámbito mundial, se presenta como una oportunidad para los países latinoamericanos de asumir el mando y diseñar políticas regionales integrales que respondan a sus principales necesidades.

México ha estado involucrado en el debate sobre política de drogas en la esfera internacional desde 1993, cuando promovió una iniciativa para discutir la política mundial de drogas que más adelante se presentó en la Sesión Especial de las Naciones Unidas de 1998 (UNGASS, 1998). México, mediante un comunicado enviado al Secretario General de la ONU, solicitó que se le diera más importancia a la demanda de drogas ilícitas, ya que ésta es la principal generadora de la producción y tráfico de las mismas, proponiendo una política multilateral que iba en contra de política unilateral estadounidense de certificación (Jelsma, 2003).

Posteriormente, en las semanas finales de un sexenio marcado por la “lucha frontal” contra el narcotráfico, el hoy ex presidente Felipe Calderón, junto con los presidentes de Colombia y Guatemala propusieron una reforma a la política de drogas actual, primero, a través de comunicados enviados a la ONU en octubre de 2012 (“Declaración Conjunta”), y segundo, a través de la Declaración de Cádiz durante la Cumbre Iberoamericana de noviembre de 2012. En estas dos declaraciones solicitaron el estudio y análisis de enfoques alternativos, la evaluación de los logros y las limitaciones de las políticas actuales (Jelsma, 2003).

Internamente, una de las prioridades del gobierno de Felipe Calderón fue combatir “frontalmente” el crimen organizado mediante un mayor despliegue de las fuerzas de seguridad federales –Policía Federal y Fuerzas Armadas– en materia de seguridad pública local (a esta estrategia nos referiremos en este documento como “la guerra contra las drogas”). Para ello, el gobierno buscó y logró reformar el marco legal para combatir la delincuencia organizada, en particular aquellos crímenes relacionados con el tráfico y el suministro de drogas ilícitas: se realizaron modificaciones al Código Penal Federal y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, entre otras. Por otra parte, se aprobó la llamada “Ley de Narcomenudeo”, en la cual, a través de modificaciones a distintas leyes federales, la administración de Calderón propuso involucrar a los distintos niveles de gobierno en la guerra contra las drogas –especialmente a los aparatos de procuración y administración de justicia estatales. La Ley de Narcomenudeo estableció por primera vez penas alternativas a las sentencias penales para los consumidores y farmacodependientes. Por su parte, el Congreso mexicano, al apro-

bar esta Ley, modificó la iniciativa original y enfatizó un enfoque de salud pública, estableciendo la obligación de las autoridades de contar con un programa específico para la promoción de la prevención y el tratamiento de adicciones farmacodependientes.

En este contexto, el presente informe tiene como objetivo principal recopilar la información existente sobre la política de drogas en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), revisando las estadísticas disponibles, los cambios en el marco legal y los programas gubernamentales existentes con el fin de hacer recomendaciones de política al gobierno entrante. Asimismo, busca, desde una perspectiva objetiva, entender mejor la situación en la que se encuentra el país actualmente en la materia, las deficiencias existentes, las lecciones aprendidas, las políticas exitosas, los fracasos y las posibles oportunidades de mejora. Con la colaboración de diferentes investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el informe recopila información de cuadernos de trabajo preparados para este fin que pueden ser consultados en la página de Internet del Programa de Política de Drogas del CIDE (www.politicadedrogas.com).

El informe está dividido en cinco secciones, incluida esta primera parte. La segunda describe la política de drogas durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) analizando los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo PND (2007-2012), y las estrategias y líneas de acción descritos en los programas nacionales y sectoriales. La tercera sección detalla la situación mexicana con respecto a la problemática de las drogas: estadísticas, principales tendencias en materia de consumo, producción y tráfico, y efectos de la actual política de drogas en materia presupuestal, política, económica y de derechos humanos. La cuarta sección describe la manera en que la legislación mexicana se ha ido adaptando para darle cabida a la persecución de los delitos contra la salud, la forma en la que se han procesado dichos delitos, así como la implementación de los cambios legislativos más recientes por parte de las entidades federativas para asimilar sus nuevas facultades en la materia. La quinta sección concluye este estudio enfatizando la falta de coherencia de la política de drogas del gobierno anterior y provee algunas recomendaciones para el nuevo gobierno, basadas en experiencias anteriores.

Este trabajo parte del supuesto de que no existen fuentes oficiales para determinar si la política de drogas, el narcotráfico, la delincuencia organizada y los homicidios presuntamente relacionados con la delin-

cuencia organizada hacen alusión a un mismo concepto, estrategia o política gubernamental. De manera cotidiana, tanto las fuentes gubernamentales como la prensa suelen hablar de manera indistinta acerca del “combate a la delincuencia organizada” (Escalante, 2009), de la “guerra contra la delincuencia/narcotráfico” (Calderón, 2007)¹ y de la “batalla por la seguridad” como la política destinada a combatir el narcotráfico. No se ha hecho una referencia clara entre el combate al narcotráfico y las políticas de salud, pues la estrategia se ha basado en los Operativos Conjuntos de aquellas entidades federativas con la mayor tasa de homicidios².

Escalante (2009) habla de “delincuencia organizada” relacionada con la violencia nacional, la que a su vez corresponde a homicidios o muertes violentas presuntamente relacionadas con la delincuencia organizada. Sin

embargo, de acuerdo con este autor, los homicidios no deben considerarse solamente como consecuencia de las actividades de la delincuencia organizada, sino como resultado de la crisis del orden local³. Si bien el narcotráfico es solamente una de las expresiones de la delincuencia organizada, es a la que mayor peso le atribuyó el gobierno, al menos discursivamente y al proponer sus políticas. Dada la imposibilidad en desentrañar que la estrategia de seguridad del gobierno de Felipe Caderón fue específica y exclusivamente combate al narcotráfico y narcomenudeo, y considerando el enorme peso que el propio gobierno atribuyó al narcotráfico como parte de la delincuencia organizada, el siguiente trabajo hace referencia a estos conceptos como parte de la política de drogas y a la violencia/homicidios asociados como un *proxy* para su evaluación.

¹ El ex presidente Felipe Calderón definió su estrategia de combate a la delincuencia como una guerra desde el lanzamiento del primer operativo federal en Michoacán, al inicio de su gestión (diciembre de 2006), y la justificó a partir del hecho de que los homicidios vinculados al narcotráfico en la región rebasaban los 500 en el año previo. Asimismo, a lo largo de su sexenio se hizo alusión a este término para exigir la unidad nacional, especialmente tras la división ocasionada por las elecciones del año 2006 (Madrazo, 2014).

² Los estados en donde se llevaron a cabo Operativos Conjuntos son Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, en donde la tasa de homicidios en 2008-2009 se disparó, alcanzando un máximo histórico de casi 45 homicidios por cada 100 mil habitantes.

³ Escalante menciona que el antiguo sistema de intermediación política en México se basaba en la negociación del incumplimiento selectivo de la ley, por lo que, debido a su funcionamiento, la violencia resultaba imperceptible. Sin embargo, cuando Calderón buscó imponer el cumplimiento de la ley por la fuerza, se rompieron los acuerdos del orden local, desatando la ola de violencia (Escalante, 2011).

PARTE II.

LA POLÍTICA DE DROGAS DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN: LINEAMIENTOS GENERALES⁴

En esta sección se identifican y se analizan los programas de gobierno que se emitieron en materia de política de drogas a nivel estatal y federal durante el periodo de gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). Estos programas se dividen en tres temas: (i) seguridad y justicia; (ii) salud; y (iii) desarrollo social y educación. Para la evaluación de las estrategias implementadas se utilizan los indicadores de medición propuestos por el gobierno federal los cuales son evaluados periódicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio del Sistema de Evaluación y Desempeño (SED).

Al realizar este ejercicio, y siguiendo las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no se encontró ningún avance en el Programa Nacional para el Control de Drogas a 2010, ya que la política de seguridad pública plasmada en el PND y las acciones en materia de combate al narcotráfico, delincuencia organizada y delitos conexos plasmadas en el Programa Sectorial de Procuración de Justicia no se ejecutaron con base en instrumentos pragmáticos claros (ASF, 2010 en Guerrero, 2013). Debido a que no existen o no sirven los instrumentos que se asignaron a cada estrategia, en la mayoría de los casos, las mediciones oficiales utilizadas para la evaluación dicen muy poco de los resultados.

Los principales problemas que se encontraron al realizar este ejercicio de evaluación fueron las deficiencias en la documentación y en los ejercicios analíticos y empíricos utilizados para su implementación, y la falta de sistematización comprensiva de los programas. Existen tres razones por las cuales no se puede realizar una evaluación crítica y propositiva de los programas: (i) no existen relaciones directas entre las estrategias implementadas y los objetivos establecidos; (ii) no se hicieron mediciones periódicas para realizar modificaciones en caso de no encontrar resultados positivos; y (iii) no se incluyeron en la mayoría de los casos suficientes acciones específicas vinculadas a la implementación de las estrategias y objetivos. En los casos en que los planes y programas sí incluyen es-

trategias, la mayoría no presenta acciones específicas que puedan ser evaluadas, y si hay acciones, se presenta simplemente un informe de actividades que no permite hacer una evaluación sobre el éxito o el fracaso de los programas en función de sus objetivos.

En *materia de seguridad*, los programas establecidos para combatir el narcotráfico están enfocados en atacarlo desde la oferta, siguiendo la estrategia 8.1 del Plan Nacional de Desarrollo: "Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado". A pesar de que el gobierno federal estableció estrategias directas e indirectas para combatir el narcotráfico, los planes y programas no presentan acciones específicas o mediciones para su evaluación. Por ejemplo, la Secretaría de Defensa estipuló que una de las acciones para llevar a cabo esta estrategia era "disminuir el área de siembra en un 70%", mas no se presentaron medidas que indicaran una disminución de la oferta o la sustancia, o un aumento en su precio.

Otro ejemplo se observa en el fortalecimiento de la procuración e impartición de justicia, así como los recursos humanos y materiales destinados a la seguridad pública, como estrategias para combatir el narcotráfico. Se trata de cubrir dos frentes específicos en la estrategia de justicia y seguridad en materia de drogas: por un lado, se busca la prevención del delito fortaleciendo la cultura de denuncia. Por otro, se busca la persecución del delito concentrando fuerzas en el fortalecimiento de la infraestructura y recursos humanos para la persecución de presuntos delincuentes.

Estos dos enfoques han incrementado considerablemente el número de detenidos, procesados y sentenciados por delitos contra la salud; sin embargo, la mayoría de estos delitos están relacionados con la modalidad de posesión, mas no por actividades ilícitas vinculadas con organizaciones criminales. Indicadores programáticos que miden el número de personas detenidas, procesadas

⁴ La principal fuente de información para esta sección del informe fue obtenida de Guerrero (2014b).

y sentenciadas por delitos contra la salud, no sirven para realizar una evaluación sobre la implementación de la estrategia 8.1. del PND, ya que no presentan ninguna medición de cuánto se ha disminuido este fenómeno por las acciones implementadas.

En *materia de salud, consumo y abuso de sustancias ilícitas*, las estrategias establecidas se dividen en prevención y atención a las adicciones. Sin embargo, no se consideran los consumidores no problemáticos, los cuales deberían de ser la población objetivo de las estrategias de prevención para así evitar que pasen a ser usuarios problemáticos. Adicionalmente, se fijó una meta específica ilustrada por un solo indicador: “prevalencia del consumo, por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad, según sexo en un periodo determinado”. Como se describirá más adelante en la sección III.b de este informe, este indicador es problemático porque no revela el nivel ni la frecuencia actual de consumo.

Los dos objetivos relacionados con política de drogas en materia de salud están incluidos en el eje “Igualdad de Oportunidades” del PND: el primero busca “reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables”; y el segundo se enfoca en “garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano”. Las acciones relacionadas con estas estrategias están establecidas en el Programa Nacional de la Salud y, en la mayoría de los casos, no son lo suficientemente específicas para que puedan responder a las necesidades generadas por la estrategia o para ser evaluadas debidamente. Por ejemplo, una de las líneas de acción es “impulsar políticas para la disminución de la demanda y prevenir las adicciones”; sin embargo, no se especifica qué políticas se van a impulsar ni cómo se van a prevenir las adicciones, y no se presenta ningún indicador de seguimiento.

En general, existe una falta de correlación entre los objetivos y las líneas de acción, y una deficiencia en los instrumentos de medición. Tanto la ASF como la ADF presentaron conclusiones negativas sobre la evaluación de las acciones y la implementación de las estrategias. La ASF concluyó que en los programas de “Prevención y Atención contra las Adicciones”, donde la Secretaría de Salud incluyó mediciones, no se establecieron metas de mediano plazo relacionadas con la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmisibles, no transmisibles, adicciones o mortalidad, ni tampoco un referente anual que permita medir avances en materia de vigilancia y control epidemiológico. En cuanto a los indicadores para medir la co-

bertura de los programas de adicciones, sólo se utilizaron instrumentos de medición sobre la cobertura geográfica, mas no sobre el impacto económico y social, la calidad y equidad de la promoción de la salud o la prevención de enfermedades. La ADF, por su parte, concluyó que el programa de “Prevención y Atención contra las Adicciones” no presentó seguimiento de las actividades realizadas ni sobre la aplicación o destino de los recursos.

Con respecto a los programas en *materia de desarrollo social y educación*, se encontró que la orientación de estas políticas está más enfocada en enfrentar el consumo de drogas, pero no en prevenirlo. Los objetivos de estos programas están relacionados principalmente con la profesionalización y el fortalecimiento de la infraestructura de seguridad y están basados en la percepción de que el consumidor de drogas es un criminal, pero no un enfermo o alguien que requiere atención para evitar el consumo problemático. Adicionalmente, no se encontraron programas sociales que busquen el fortalecimiento de oportunidades educativas o laborales, u otros que fortalezcan la solidaridad social como mecanismo para la prevención de adicciones.

Con respecto a su medición, los programas de desarrollo social y educación sí presentan acciones específicas e instrumentos de medición que permiten realizar una evaluación parcial de las acciones realizadas. Estos instrumentos en su mayoría son obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad; sin embargo, los resultados no son positivos, ya que la Encuesta muestra que la percepción de inseguridad ha tenido una tendencia creciente anual de 2007 a 2010 de aproximadamente 5%⁵. Los programas de política de drogas en materia de desarrollo social y educación no incluyen estrategias a mediano y largo plazo que ayuden a fortalecer la sociedad para evitar el consumo problemático de drogas ilícitas. Por el contrario, sus objetivos sólo buscan prevenir que el consumo esté asociado con actividades ilícitas.

En conclusión, se puede observar que la política de drogas en México no tiene un programa integrado que busque enfrentar el problema desde sus diferentes enfoques. Al realizar el ejercicio de identificación de los programas o actividades que refieren a la política de seguridad vinculada con las sustancias ilícitas, en la mayoría de los casos no se incluyen indicadores que ayuden a realizar una evaluación de resultados pertinente. Es por esto que las estrategias no se pueden modificar en el caso de que los resultados no hayan sido satisfactorios. A excepción de los programas relacionados con

⁵ ICESI-INEGI, Séptima Encuesta Nacional de Inseguridad: Resultados, 2010, México, p. 86.

seguridad, no existe un vínculo coherente entre los objetivos, estrategias y acciones, por lo que se implementaron acciones que no estaban vinculadas directamente con el fenómeno que se busca atacar y los resultados no se pueden medir con base en los objetivos propuestos.

Para poder generar conclusiones acerca de los

resultados de la política de drogas del gobierno de Felipe Calderón, en las secciones siguientes de este reporte se analizará cómo las acciones del gobierno afectaron las esferas política, económica, presupuestaria y de los derechos humanos, y cómo la legislación se ha ido adaptando para dar cabida a esta política de drogas.

PARTE III

DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN MEXICANA RESPECTO A LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

III.A. DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS EXISTENTES

A fin de poder evaluar la política de drogas en México con base en datos, el Monitor del Programa de Política de Drogas del CIDE está actualmente recopilando información relacionada con política de drogas encontrada en bases de datos publicadas por entidades gubernamentales, organismos internacionales, ONG y encuestas realizadas por entidades independientes. Estas bases de datos incluyen información sobre:

- A. La estructura organizacional y presupuestaria de las entidades gubernamentales facultadas para combatir la problemática de drogas.
- B. El mercado de drogas ilícitas en México, incluyendo oferta, demanda, precios e incautaciones.
- C. Las implicaciones a la salud de la farmacodependencia en jóvenes y en adultos y los gastos asignados para la prevención y atención de la población afectada.
- D. Datos generales sobre los resultados de la guerra contra las drogas, incluyendo incidencia delictiva e indicadores relevantes del programa de procuración de justicia y de seguridad pública.
- E. Datos relacionados con los procesos penales en materia de drogas ilícitas: sentencias condenatorias respecto al número de detenidos, arraigos, averiguaciones previas y otros indicadores representativos de la procuración de justicia en el ámbito federal⁶.

Datos sobre la estructura organizacional y presupuestaria de entidades gubernamentales facultadas para combatir la problemática de drogas

Las bases de datos incluidas en esta sección son recolectadas principalmente de la Secretaría de Gobernación, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Dirección General de Planeación y la Procuraduría General de la Nación. Los datos incluyen los gastos programables en seguridad pública y los del sector público

en función de orden, seguridad y justicia para el periodo 2001-2011. También se obtuvieron los presupuestos federales de la SEDENA, la SEMAR y del Programa Nacional de Seguridad Pública. En materia de estructura organizacional, las fuentes incluyen datos acerca de los recursos humanos y la profesionalización de los miembros de las Fuerzas Armadas, los recursos humanos autorizados de la Procuraduría General de la República (PGR), al igual que los facultados en seguridad pública. Principalmente, estos datos son usados para el cálculo del gasto público invertido en política de drogas, ejercicio que se presenta en la sección III.d del presente informe⁷.

Datos sobre el mercado de drogas ilícitas en México

Las principales fuentes estadísticas para la construcción de estas bases de datos provienen de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de los Reportes Mundiales de Drogas (UNODC y WDR por sus siglas en inglés), así como del Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR). Los datos incluyen información sobre incautaciones de diferentes drogas (cannabis, resina de cannabis, cocaína, opio, heroína y morfina), los precios de diferentes narcóticos en los mercados estadounidenses y mexicanos, el consumo de drogas en personas jóvenes y adultas, la prevalencia en el cultivo y tráfico de drogas entre países, así como percepciones de expertos sobre las tendencias en el cambio del uso de las drogas. Con base en esta información se analizaron las tendencias de la oferta, tráfico y consumo de drogas ilícitas en México, lo cual es presentado en la sección III.c de este informe⁸.

Datos sobre la afectación de las drogas a la salud

Adicionalmente, los WDR y la UNODC reportan información sobre enfermedades y muertes relacionadas con la farmacodependencia y sobre las principales drogas de abuso en personas que se encuentran en tratamiento. En

⁶ Estas bases de datos puede consultarse en www.politicadedrogas.com

⁷ El análisis completo del gasto público en política de drogas es elaborado por Purón-Cid (2014).

⁸ Un análisis más exhaustivo sobre la situación de oferta, tráfico e incautaciones de drogas ilícitas en México es presentado por Garduño y Núñez (2014).

el ámbito nacional, la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA), publicada desde 1988 hasta 2011, es usada para evaluar y medir el consumo de drogas (legales e ilegales), y es uno de los principales recursos para el diseño de políticas en salud pública para la atención y prevención del consumo de drogas. Otras encuestas que también proveen información sobre el consumo y la adicciones a drogas ilícitas en México son la Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la ciudad de México –producida por el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA)–, la Encuesta Nacional de Epidemiología Psiquiátrica en México, y el Colectivo por una Política Integral hacia Drogas (CUPIHD, 2011), entre otras. El análisis comparativo de estas diferentes fuentes es presentado más adelante para analizar las tendencias de consumo y farmacodependencia a las drogas ilícitas en México⁹.

Datos sobre los resultados de la “guerra contra las drogas” durante el sexenio de Felipe Calderón

En esta sección se incluyen datos generales sobre crimen y violencia como: la incidencia delictiva en el fuero federal y el fuero común, la percepción de la población sobre el comportamiento de los delitos, robos en carreteras, tipificación de delitos y otros indicadores representativos de seguridad pública (incidencia delictiva, readaptación en penitenciarias y seguridad en carreteras). Las principales fuentes de esta información son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública e información publicada por el INEGI.

En esta categoría también se incluye información sobre los resultados de diferentes operativos relacionados con el combate al fenómeno de las drogas ilícitas en México. Se obtuvo información del Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno sobre los principales resultados de la Secretaría Marina (SEMAR) y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) sobre el combate al narcotráfico (Presidencia de la República, 2011). Se recopilieron indicadores sobre defensa nacional, combate al narcotráfico, programas sectoriales de defensa nacional, procuración de justicia, de seguridad pública y sobre la protección y vigilancia del territorio nacional incluyendo las operaciones realizadas y las distancias recorridas desde 1985 hasta 2011. Además de las fuentes mencionadas, la información también fue obtenida de la PGR y el Centro Nacional de

Planeación. La misma es utilizada para analizar la violación de los derechos humanos durante la “guerra contra las drogas” y la eficacia de esta estrategia en materia electoral, política y económica¹⁰.

Datos relacionados con los procesos penales en materia de drogas ilícitas

La información en esta sección es obtenida principalmente de la PGR, de la SSP, del INEGI, de los informes de gobierno y del Sistema Institucional de Información Estadística. En cuanto a temas de carácter penal, las bases de datos incluyen información sobre los procesos penales, las sentencias condenatorias respecto al número de detenidos, las averiguaciones previas y las personas consignadas, la población interna de procesados, tanto en el fuero común como en el fuero federal, y los presuntos delinquentes y personas sentenciadas por tipo de delito.

Por otro lado, en esta sección también se incluye información sobre las leyes de lavado de activos, personas acusadas de lavado de activos y solicitudes de extradición. Los profesores-investigadores que colaboraron con la elaboración de la sección IV del presente informe, también utilizaron información sobre cambios en la legislación obtenida de los Diarios Oficiales de la Federación y la Cámara de Diputados (exposición de motivos y dictámenes)¹¹.

III.B. TENDENCIAS RELEVANTES SOBRE EL CONSUMO¹²

Como se explicó en la sección anterior, la principal fuente de información para evaluar y medir el consumo de drogas ilícitas en México son las Encuestas Nacionales de Adicciones publicadas desde 1988. Las encuestas se realizaban cada cinco años hasta 2002 (1988, 1993, 1998 y 2002) incluyendo sólo datos urbanos. A partir de 2002, se incluyen también datos rurales y se pierde la periodicidad quinquenal; las últimas dos encuestas fueron publicadas en 2008 y 2011.

En esta sección del reporte se utilizan las ENA de 2008 y 2011 para analizar las tendencias relevantes sobre el consumo de drogas ilícitas. Adicionalmente se comparan estos resultados con una encuesta independiente realizada en ciudad de México por el CUPIDH en 2011 (Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la ciudad

⁹ Un análisis comparativo más profundo sobre la Ena 2008 y la Ena 2011 con la encuesta realizada por el CUPIDH, es presentado por Labate y Ruiz Flores (2014).

¹⁰ Los cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas del CIDE publicados por Anaya (2014), Garduño y Núñez (2014) y Ponce (2014) exploran a profundidad estos temas.

¹¹ Para un análisis más profundo, consultar los siguientes cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas del CIDE publicados en línea: Madrazo (2014), Pérez Correa y Silva (2014), Pérez Correa y Meneses (2014), y Guerrero (2014b).

¹² La principal fuente de información para esta sección del informe fue obtenida de Labate y Ruiz Flores (2014).

de México). La sección concluye con un análisis de estos resultados teniendo en cuenta las limitantes metodológicas y teóricas.

Adicional a las ENA existen otras fuentes de información sobre consumo de drogas ilícitas en México que también pueden ser consultadas. Se destacan el *Informe Individual sobre Consumo de Drogas* publicado por el Sistema de Reporte de Información en Drogas, que incluye información sobre consumidores de drogas (ilícitas y lícitas) en la ciudad de México. El *Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA)* recopila información sobre consumo de drogas en 32 entidades federativas de distintas instituciones (centros de tratamiento, Consejos Titulares de Menores y servicios de urgencias en hospitales, entre otros). El *Informe de Estadística del Consumo de Drogas en Pacientes de Primer Ingreso a Tratamiento en Centros de Integración Juvenil por Sexo, Entidad Federativa y Unidad de Atención*, publicado por el Sistema de Información Epidemiológica del Consumo de Drogas (SIECD) y los Centros de Integración Juvenil, recolecta datos sobre las características de consumidores de primer ingreso en 2010 y los presenta desglosados por entidad federativa. La *Encuesta de Estudiantes de la ciudad de México de 2009* mide el consumo de drogas ilegales en las aulas escolares. El *Informe de Investigación de los Factores de Riesgo del Consumo de Drogas en Jóvenes Residentes en una Ciudad de Alto Riesgo, el Caso de Ciudad Juárez* es publicado por los Centros de Integración Juvenil y recolecta información de jóvenes estudiantes en Ciudad Juárez sobre consumo de drogas ilícitas. Finalmente, la *Encuesta Nacional de Epidemiología Psiquiátrica de México*, realizada por el Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Organización Panamericana de la Salud y Pfizer México, describe la prevalencia de trastornos psiquiátricos de los consumidores de drogas ilícitas.

Las ENA son publicadas por el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, a través del Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones. Son llevadas a cabo en los hogares entrevistando en promedio 1.4 y 1.29 personas por hogar en la ENA 2008 y 2011, respectivamente. Las dos ENA (2008 y 2011) muestran una clara relación con las políticas de drogas del gobierno de Felipe Calderón. La ENA de 2008 describe la política del gobierno enfocada en el combate de la oferta de sustancias ilegales y en la creación de una red de centros ENA enfoca en velar por la salud, el bienestar y la seguridad de la población del país, haciendo énfasis en los resultados exitosos del gobierno en combatir la oferta.

A continuación se describen los términos de consumo en la forma en la que la ENA los ha definido (en su glosario):

- A. Consumo en los últimos 12 meses: consumo de alguna sustancia en los últimos 12 meses; también se le conoce como prevalencia anual.
- B. Consumo en los últimos 30 días: consumo de alguna sustancia en los últimos 30 días; también se le conoce como prevalencia actual.
- C. Incidencia acumulada: se refiere a la prevalencia global de consumo o prevalencia alguna vez en la vida.
- D. Índice de exposición a drogas: es la oportunidad que tienen los sujetos de usar alguna droga debido a que se la han ofrecido regalada o comprada.
- E. Consumo experimental: es cuando una persona reporta haber usado entre una y cinco veces una o más sustancias.
- F. Consumo regular: es cuando una persona reporta haber usado una o más sustancias en más de cinco ocasiones.
- G. Dependencia a drogas: es cuando una persona reporta haber tenido tres o más síntomas de dependencia asociados a su consumo.
- H. Uso dada la oportunidad: se refiere a las personas que consumen drogas y que reportaron que previamente se les había ofrecido alguna sustancia.
- I. Dependencia dado el abuso: se refiere a las personas que reportaron haber usado una o más sustancias en más de cinco ocasiones y además presentan dependencia a las drogas.

Los términos de “abuso”, “uso habitual” o “uso problemático” aparecen en el cuerpo de la encuesta, pero no están definidos en el glosario. La encuesta habla sobre el uso “experimental”, “habitual”, “problemático”, “abuso” y “dependencia” y hace una mención vaga dentro del desglosado de cifras en la que se dice que la adicción es una “enfermedad que puede tratarse”. El término de “incidencia acumulada”, definido más arriba, se usa como uno de los principales indicadores para mostrar resultados. Más adelante se discutirán las desventajas de usar esta variable, tanto por las implicaciones que significa y por su definición misma, así como los problemas presentados en las definiciones de abuso y dependencia que da la misma ENA.

De acuerdo a la ENA 2008, hubo 1.6% de consumidores en el último año entre el total de los entrevistados (con edades de los 12 a los 65 años), y de estas personas que consumieron drogas durante el último año, 62% declaró haberlo hecho durante el último mes. En términos de género, los hombres están más expuestos al consumo

de drogas ilícitas, y de acuerdo a la encuesta, esto conlleva a que se reporte un consumo mayor que en el caso de las mujeres. Respecto a las distintas generaciones, aquellas personas nacidas entre 1972 y 1983 están más expuestas a las drogas ilícitas que otras generaciones.

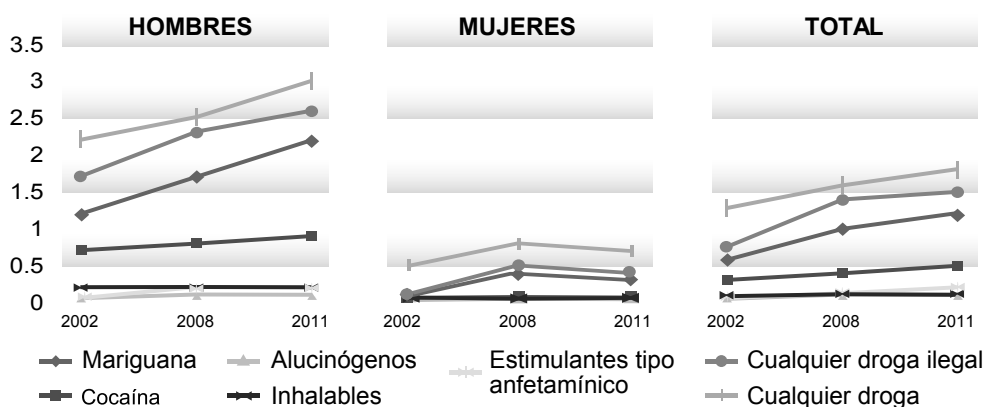
En el periodo de 2002 al 2008¹³, de acuerdo a la ENA 2011, el consumo de marihuana creció más que el consumo de otras drogas ilícitas: con un incremento de 0.6% a 1% entre 2002 y 2008, mientras que el incremento en el consumo de cocaína fue de 0.3% a 0.4% durante el mismo periodo de tiempo. Asimismo, el incremento en el consumo de marihuana no fue significativo de 2008 a 2011 (sólo dos puntos porcentuales) para la población en general, pero sí lo fue para la población masculina, la cual presentó un aumento en su consumo de 1.7% en 2008 a 2.2% en 2011. Por otra parte, el consumo de cocaína se incrementó en 0.5% en el mismo periodo de tiempo mientras que el de otras drogas fue de 0.2%. A continuación se presenta una gráfica con los datos mencionados.

La ENA categoriza a la población según su edad: (i) adolescentes (de 12 a 17 años); (ii) jóvenes adultos (de 18 a 25 años); y (iii) adultos (mayores de 25 años). El grupo

que ha tenido mayor exposición a las drogas ha sido el de jóvenes adultos, seguido por los adultos y los adolescentes; sin embargo, los adolescentes son los que presentan una mayor proporción de usuarios experimentales que han estado expuestos a drogas ilegales, mientras que los jóvenes adultos y los adultos tienen el mismo porcentaje de usuarios experimentales que han estado expuestos a las drogas. La dependencia en usuarios regulares es mayor en adolescentes, seguidos por los jóvenes adultos. Así pues, el progreso hacia la dependencia dado el abuso es mayor en los adolescentes (35%), seguido por los jóvenes adultos (24.6%) y los mayores (14.5%).

Como se observará más adelante, la comparación entre las ENA de 2008 y 2011 es problemática debido a que los tamaños de las muestras son diferentes; sin embargo, se pueden observar algunas diferencias regionales. El mayor nivel de consumo en la población en general se observa en la región norte, con un consumo de 1.1% y un incremento desde 2008 de 57.14%. La región centro y la región sur presentan un consumo de 0.6% y 0.5%, con un incremento de 20% y 0%, respectivamente desde 2008. La marihuana es la droga más consumida en

GRÁFICA 1. TENDENCIAS DEL CONSUMO DE DROGAS. POBLACIÓN TOTAL DE 12 A 65 AÑOS



Fuente: Encuestas Nacionales de Adicciones 2002, 2008 y 2011. Gráfica aproximada a datos proporcionados por el Cuadro 1 de la ENA 2011. Los datos de crack están contenidos en las cifras de cocaína.

todas las regiones seguida de la cocaína, y los mayores índices de dependencia se presentan en la región norte con un incremento de 0.9% a 1.1%.

En cuanto a la percepción general que se tiene

sobre los problemas de adicción, un poco más de la mitad de los encuestados (58.5%) percibe a los farmacodependientes¹⁴ como enfermos y 50.2% de los encuestados está de acuerdo con su segregación a granjas lejos de la ciudad.

¹³ Es importante mencionar que existen problemas de comparación entre las ENA del año 2002 y 2008, pues la primera solamente se llevó a cabo en ciudades de algunas entidades federativas, mientras que la del año 2008 abarcó otras zonas además de las ciudades de todo el país.

¹⁴ Farmacodependientes es el término usado por la Ley Mexicana, por lo cual es el término que usamos en este reporte. De acuerdo con la OMS (1964), "farmacodependencia es el estado físico y psíquico causado por la interacción entre un organismo vivo y un fármaco, en la que se presentan modificaciones del comportamiento y un impulso por ingerir el fármaco o droga de manera periódica, para evitar el malestar sufrido por la privación [OMS, 1964], por lo cual una droga viene a ser "cualquier compuesto químico o natural que cambia o altera un sistema, o cualquier sustancia no infecciosa o no alimenticia, que, a través de procesos químicos, produce cambios en los estados físico y/o mental" [BNDD, 1971:3], citado en Berrueros Villalobos (2010).

Sólo 19.1% los ve como delincuentes y 2.1% considera que el encarcelamiento es una buena opción rehabilitadora.

A pesar de su alcance y cobertura, las ENA presentan algunas limitaciones metodológicas, las cuales es necesario resaltar. Primero, las encuestas fueron realizadas solamente en hogares, excluyendo lugares colectivos, prisiones y la población en la calle, lo cual limita la representatividad del estudio. Segundo, los tamaños de las muestras de la ENA 2008 y la ENA 2011 no son iguales, por lo tanto, las dos encuestas no son comparables¹⁵. Tercero, debido a que la prevalencia del consumo es tan pequeña, al estar hablando de un número mínimo de consumidores, el cruce de datos puede ser complicado y se puede perder significancia (Hope, 2012). Estas limitaciones pueden generar errores en los resultados, los cuales no son reconocidos cuando fuentes oficiales o medios de comunicación citan los supuestos hallazgos de las encuestas.

Con respecto a la categorización de los usos de las drogas, también se presentan algunos problemas. Primero, el título "Encuesta Nacional de Adicciones" es problemático, ya que revela un sesgo político e ideológico sobre el fenómeno y una predisposición a considerar todo uso de drogas como farmacodependencia. Segundo, no se explican los criterios utilizados para definir consumo de "uso regular", "abuso", "dependencia" y "adicción", entre otros. Las definiciones usadas son vagas y no concuerdan con ningún criterio científico o bibliografía conocida¹⁶.

El criterio de consumo "alguna vez en la vida" es muy poco indicativo y no representa un problema real de salud; sólo en el caso de los adolescentes, el dato cobra alguna importancia. Las encuestas presentan otras limitaciones provenientes de los supuestos sobre la relación entre prevención y consumo y el consumo en adolescentes. Con respecto al primer punto, la encuesta argumenta que el hecho de no haber recibido actividades de prevención, aumenta la probabilidad de consumo de drogas, presumiendo la eficacia de las políticas gubernamentales de prevención; sin embargo, esta relación no se puede determinar solamente comparando el consumo de quienes experimentaron programas de prevención y de quienes no lo hicieron. Es necesario realizar un análisis más sofisticado de la población expuesta a programas específicos

para así poder efectuar una valoración de la eficacia de los diferentes programas. Con respecto al segundo punto, en el caso de los adolescentes, éstos fueron encuestados en sus casas, después de haberse obtenido permiso de sus padres, lo que puede incrementar la probabilidad de que estén mintiendo en sus respuestas.

A pesar de no ser comparables, los resultados de consumo de la Encuesta Nacional de Juventud y del Reporte del Centro de Integración Juvenil en Ciudad Juárez son diferentes a los resultados provenientes de las ENA. Algunos medios han afirmado que las ENA subestiman el consumo de drogas ilegales en jóvenes (Orquiz, 2012; Arellano, 2009), pero lo cierto es que esta afirmación no puede ser comprobada, ya que las diferentes encuestas no son comparables (ni siquiera las distintas ediciones de la ENA no son comparables entre sí).

Se analizaron también los resultados de la Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la ciudad de México producida por el Colectivo para una Política Integral hacia las Drogas (CUPIHD). La principal ventaja de esta encuesta es que incluye datos innovadores que no son analizados en otras encuestas, proporcionando así información adicional sobre el fenómeno. Por ejemplo, aborda las relaciones de los usuarios con las autoridades y centros de salud, permitiendo relacionar el consumo con las actuales políticas de drogas. La encuesta también analiza el punto de vista del consumidor frente a su consumo (por medio de preguntas que permiten medir la intensidad del consumo) y la estigmatización que sufre (frente a la sociedad, familiares y autoridades, entre otros); sin embargo esta encuesta presenta problemas importantes de representatividad por la selección de los entrevistados.

En la documentación de la encuesta no se encuentra explicación sobre un método proporcional o sistemático de reclutamiento de los sujetos. En otras palabras, si no se tiene una idea clara sobre el perfil del usuario encuestado, no es posible tener la misma claridad de cuán representativa sea la muestra del universo de consumidores de drogas en la ciudad de México. Con respecto a las definiciones de los diferentes tipos de usos, la encuesta contiene una definición específica para medir la intensidad del consumo calificándola en "bajo", "alto" o "extremo", basada en

¹⁵ De acuerdo con Hope (2012), es posible deducir que la muestra en 2011 abarcó un universo de 83 millones de personas entre 12 y 65 años, mientras la ENA de 2008 era representativa para un total de 75 millones de mexicanos. Este incremento de 10.6% entre las dos encuestas significaría una tasa de crecimiento anual de 3.4%, lo cual resulta inverosímil. Para comparar el número absoluto de usuarios de drogas se requeriría un ajuste de los datos de población de 2008, lo cual no es posible con los datos actualizados de la CONAPO.

¹⁶ Se realizó el ejercicio de comparar las definiciones usadas por las ENA con los criterios del DSM-IV de la Asociación Americana de Psiquiatría (APA, 1994) para la definición de "dependencia" y no fue posible establecer una correspondencia absoluta entre los dos criterios. Además, se encontró que: (i) la "dependencia" es intercambiable con "dependencia dado el abuso"; (ii) el "consumo", "uso" y "uso sin dependencia" se asimilan con "experimentación", o "experimentación dada la oportunidad"; (iii) el "uso dada la oportunidad" es lo mismo que "experimentación dada la oportunidad"; y (iv) el término "abuso" se intercambia con "abuso dada la oportunidad".

las percepciones que tienen los usuarios de su consumo; sin embargo, al igual que las ENA, se usan los términos de uso, abuso y dependencia sin definirlos claramente.

Como en los resultados de las ENA, de acuerdo con CUPiHD la droga de mayor consumo reportada es la marihuana (seguida por la cocaína), y la mayoría de los consumidores reporta haber consumido alcohol antes de iniciar su consumo de drogas ilegales. Uno de los apartados más interesantes de la encuesta es la sección que evalúa los “daños y riesgos”, incluyendo los delitos cometidos por los consumidores. Dentro de los riesgos registrados se encuentran tener relaciones sexuales sin protección (63.9%), conducir vehículos automotores (57.6%), ser golpeados por otros (33.6%), y pensar o intentar suicidarse (23.7%). La mayoría de los delitos cometidos por los consumidores son robos (78.3%) y lesiones (2.6%), y una buena parte de estos delitos (26.81%) suceden entre usuarios¹⁷. Las personas que consumen en lugares públicos corren un alto riesgo de ser extorsionadas por agentes de la policía y 73.2% de los encuestados reportaron haber sido discriminados por consumir drogas, ya sea por la sociedad en general, las autoridades, sus familiares u otros.

En conclusión, las ENA son un importante elemento utilizado por los medios y fuentes oficiales para medir el consumo de drogas en México; sin embargo, sus limitaciones no son tenidas en cuenta al momento de reportar los resultados, lo que genera distorsiones importantes en el análisis, induciendo tendencias imprecisas. Para tener un panorama más completo y objetivo sobre la problemática del consumo, las ENA deberían contemplar estas dimensiones, además de tomar en cuenta otras fuentes, como la encuesta del CUPiHD, que incluye información adicional sobre el contexto en el cual se encuentra el consumidor y su percepción frente al consumo y frente a las políticas de drogas. Adicionalmente, desde su título, las ENA estigmatizan a todos los usuarios como farmacodependientes o enfermos y no definen claramente las diferencias entre consumo y dependencia, lo cual afecta el enfoque de los programas de prevención y sobreestima a la población objetivo.

III.C. TENDENCIAS RELEVANTES SOBRE LA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS¹⁸

Esta sección muestra el comportamiento de la oferta de drogas ilícitas y la política para la lucha contra el narcotráfico en México durante el gobierno de Felipe Calderón desde una perspectiva económica, con el propósito de

evaluar la efectividad de la política de drogas durante este periodo. El análisis evalúa tanto la producción potencial de drogas ilícitas en México y su valor, como el valor de la producción que se hubiera percibido por concepto de las áreas erradicadas y las incautaciones. Estos cálculos del “hipotético” son estimaciones propias basadas en datos reportados por el gobierno de México a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), cuya perspectiva, tono y enfoque provienen directamente de los informes de dicha Comisión.

Igualmente, las cifras permiten comparar la política de lucha contra el narcotráfico del gobierno de Felipe Calderón con la política de drogas de la administración de Vicente Fox, en específico respecto a su eficiencia en términos del gasto y del valor de la economía mexicana. La conclusión más importante de este estudio es que la eficiencia del gasto contra el narcotráfico desde 2004 hasta 2009 fue cada año menor, es decir, se gastó más con menores resultados (resultados medidos por los parámetros de éxito utilizados por los propios reportes, esto es, áreas erradicadas e incautaciones, y el impacto que éstas habrían tenido en las ganancias de narcotraficantes). Esta sección se centra en la oferta de la marihuana, el opio y los estimulantes tipo anfetamina (drogas con mayor participación a nivel mundial, de acuerdo con la UNODC, que son procesadas y producidas en México) y presenta una comparación entre los resultados de las políticas prohibicionistas durante las administraciones de Vicente Fox y de Felipe Calderón.

Es importante mencionar que el monto de drogas incautadas ayuda a estimar la producción y el procesamiento de las mismas; sin embargo, en trabajos realizados por Thoumi (2005), se ha analizado que existen diversas limitantes conceptuales, políticas y técnicas para obtener mediciones del mercado de drogas ilícitas y los proxies asociados a éstas. Esos obstáculos se presentan por los impedimentos estadísticos, los datos inexactos derivados de la naturaleza ilegal del mercado que se pretende evaluar, y la dificultad en estimar variables relacionadas con el narcotráfico, como sus ingresos ilícitos, su valor agregado al pib y su efecto en la generación de empleo (directo e indirecto), entre otros.

La información utilizada en esta sección es obtenida principalmente de la UNODC y de la CICAD, la cual es reportada en su mayoría por el mismo gobierno mexicano. A pesar de que existen otras fuentes oficiales de información, como el Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR por sus siglas en inglés), usadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos,

¹⁷ 115 de las 429 personas entrevistadas por el CUPiHD cometieron delitos bajo el efecto de las drogas.

¹⁸ Esta sección es extraída de Núñez y Garduño (2014).

los datos no difieren sustancialmente de aquellos presentados por la CICAD (la cual pertenece a la Organización de Estados Americanos, OEA). De acuerdo a la Convención de Drogas y Narcóticos de 1961, los Estados miembros deben entregar un reporte anual al secretario general sobre los resultados en materia de producción, erradicación e incautaciones y los datos son publicados por la UNODC.

El informe de la CICAD (2010) se utiliza como fuente principal en esta sección, el cual cubre el periodo de 2002 a 2009¹⁹. En sus conclusiones, la CICAD reporta un éxito rotundo de la política de drogas actual, con base en lo que estiman dejó de percibir la delincuencia organizada por virtud del incremento en incautaciones y erradicaciones. Esto significa para la CICAD que la política actual es exitosa en la medida que evita que la delincuencia organizada perciba ganancias; sin embargo, un análisis de costo-beneficio más profundo muestra que los resultados no necesariamente son positivos –inclusive aceptando que los indicadores de éxito son correctos, lo cual es discutible–, pues, como se expondrá más adelante, los éxitos se traducen en costos crecientes. Por esta razón, vale la pena cuestionar no solamente la validez de los datos, sino también la efectividad y eficacia de las políticas actuales basadas en el control de la oferta de drogas, conforme a la información que ofrece la CICAD.

De acuerdo a los datos de la UNODC (2012), México ocupa el primer lugar mundial en la producción y procesamiento de *marihuana*. En términos de cantidad incautada en 2010, 37% del total fue llevado a cabo en México, seguido de Estados Unidos (31%), Tanzania (4%), Colombia (4%) y Marruecos (3%). Según el reporte de la

OEA (CICAD 2008, 2009, 2010), en cuanto a la marihuana cultivada, se erradicaron 23,315 hectáreas en 2007, 18,659 en 2008 y 16,699 en 2009 a través de erradicación manual y de aspersión, tal como lo muestra la tabla 1. A pesar de que la erradicación manual ha sido más utilizada que la aspersión, su participación ha ido en descenso: mientras que en el año 2008, 95.46% de hectáreas erradicadas fue por medios manuales, en el año 2009 esta cifra bajó a 85.90%. De 2008 a 2009, el área cultivada de marihuana disminuyó en 1,273 hectáreas (6.34%), resultado significativamente menor a la disminución de 20.25% presentada de 2007 a 2008. De acuerdo con la tabla 1, la erradicación manual forzada se redujo en 50% entre 2007 y 2009, a pesar de un incremento de más del doble del área aspersada.

La OEA realiza sus estimaciones sobre área cultivada y producción potencial sin considerar el nivel de respuesta y de adaptación de los productores de marihuana, ni el incremento en la productividad por hectárea como consecuencia de las políticas de erradicación. De acuerdo al área cultivada (CICAD, 2010) y a cálculos de los autores, la disminución en términos de producción²⁰ es de casi 8 mil toneladas, que representan 600 mil dólares de 2007 a 2009²¹. Tan sólo en 2009, el reporte estima que, debido a las políticas de erradicación y a las incautaciones realizadas, se dejaron de generar alrededor de 1,700 millones de dólares de ganancias²².

Si se comparan los resultados de las políticas prohibicionistas de Vicente Fox (con datos de 2004 a 2006) y de Felipe Calderón (con cifras de 2007 a 2009), se observa que el área erradicada de marihuana durante el gobierno de Calderón fue menor a la del gobierno de Fox: de

TABLA 1. ÁREA ERRADICADA

AÑO	ÁREAS QUE SE HAN DEJADO DE COSECHAR	MARIHUANA	UNIDAD	
2007	Aspersadas	826	Ha	Fuente: CICAD (2010) (ante la CICAD fue en el año 2009. El link del reporte es http://www.cicad.oas.org/mem/reports/4/Follow_up/Mexico%20-%20Follow-up%20-%204th%20Round%20-%20ESP.pdf .)
	Erradicación manual forzada	22,489	Ha	
	TOTAL	23,315	Ha	
2008	Aspersadas	2,630	Ha	
	Erradicación manual forzada	16,029	Ha	
	TOTAL	18,660	Ha	
2009	Aspersadas	2,596	Ha	
	Erradicación manual forzada	14,103	Ha	
	TOTAL	16,699	Ha	

¹⁹ No hay información disponible de la OEA (CICAD) después del año 2009, debido a que éste fue el último año en el que el gobierno mexicano reportó información. El último Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de México ante la CICAD fue en el año 2009. El link del reporte es http://www.CICAD.oas.org/mem/reports/4/Follow_up/Mexico%20-%20Follow-up%20-%204th%20Round%20-%20ESP.pdf

²⁰ Los autores asumen un rendimiento de 1.2 toneladas por hectárea.

²¹ Asumiendo un precio de US\$80 por kg al por mayor de acuerdo a la UNODC (2011).

²² Estas cifras deben tomarse con reserva, ya que no tenemos un contra factual sobre la producción de esa cantidad si no se hubiera implementado la política de erradicación.

2007 a 2009 hubo una tendencia decreciente de menos de 30,000 a 15,000 hectáreas erradicadas, mientras que de 2004 a 2006 la erradicación promedio fue de poco más de 30,000 hectáreas. En cuanto a incautaciones, se observa la misma tendencia en los dos gobiernos: entre 1,700 y 2,300 toneladas incautadas.

En el mercado de opio, de acuerdo a los datos de la UNODC (2012), México ocupa el séptimo lugar en el ámbito global (con 0.2%) en cantidades incautadas después de Irán (82%), Afganistán (12%), Pakistán (4%), Iraq (0.5%), Estados Unidos (0.4%) e India (0.4%). El área cultivada aumentó en 30.25% de 2007 a 2009 pasando de 11,756 hectáreas a 15,195 (CICAD 2008, 2009, 2010). A diferencia de la marihuana, cada vez son más las hectáreas de opio erradicadas manualmente que las aspersadas (estas últimas representan menos de 10% de las hectáreas erradicadas manualmente)²³. A pesar del incremento de más de 3,000 hectáreas en el área erradicada de 2007 a 2009, el aumento en el área cultivada es mayor (casi 4,000 hectáreas), disminuyendo parcialmente la eficacia del gobierno en reducir la oferta de opio. Con respecto a la producción incautada de opio, en 2007 la mayoría de las incautaciones se llevaron a cabo en Estados Unidos (1.5 toneladas en ese país vs 308 kg en México), mientras que en 2009 la cantidad de incautaciones en México y en Estados Unidos fue similar (816 kilogramos en el primero y 907 en el segundo).

Utilizando la rentabilidad del opio por hectárea y el precio de la heroína al por mayor reportados por la CICAD y la UNODC respectivamente²⁴, la rentabilidad de la heroína (como derivado del opio) es 24 veces mayor al de la marihuana (US\$2,027/kg vs US\$80/kg). En el año 2009 se afectó la producción de 164 toneladas de opio, equivalentes a 331 millones de dólares, lo que refleja un incremento de casi 80 millones de dólares de 2007 a 2009. Para efectos de comparación, México incautó 1,312 kilogramos de opio durante el periodo 2007-2009, lo que representa la mitad de lo que incautó Estados Unidos (2,777 kg), que es el principal destino de la heroína mexicana. Pero sumando la producción proveniente del área erradicada y basado en supuestos anteriores de rentabilidad y precio, las pérdidas para la industria del opio ilícito en el mercado mexicano en el 2009 (331 millones de dólares) fueron mucho mayores a las del mercado

estadounidense (28.4 millones)²⁵.

Al comparar los resultados en términos de erradicación e incautaciones de los gobiernos de Fox (con datos 2004-2006) y Calderón (con cifras 2008-2009) se observa que, a pesar del incremento del área cultivada durante 2008-2009 (entre 10 y 15 mil hectáreas), el total cultivado se mantuvo en el mínimo alcanzado durante la gestión de Fox (entre 10 y 30 mil hectáreas) y nunca se volvieron a alcanzar las cifras que se observaron en 2005, lo que se puede traducir en una mejora del gobierno de Calderón cuando se compara con el gobierno de Fox; sin embargo, teniendo en cuenta que durante el gobierno de Calderón se utilizó en mayor medida la aspersión, esta “mejora” es cuestionable, ya que los daños producidos en materia de salud y en materia ambiental superan los beneficios obtenidos²⁶.

El mercado de estimulantes tipo anfetamina se analiza para la metanfetamina y la anfetamina. Comparando el año 2007 con 2009, la cantidad de metanfetamina incautada en 2009 fue más de nueve veces mayor que la de 2007: 805 kilogramos contra 8,005 kg (estos últimos equivalen a más de 100 millones de dólares)²⁷. El mercado de anfetamina es mucho menor si se analiza la cantidad incautada: mientras que en 2007 se incautaron 25 kilogramos de anfetamina, en 2009 sólo se confiscó 1 kilogramo. Cabe mencionar que antes de 2009, y durante el gobierno de Fox, las incautaciones de estimulantes no habían sido significativas en México.

Como se comentó en párrafos anteriores, la información de la CICAD muestra una reducción tanto de cultivos como del tráfico de sustancias ilícitas, medida por medio de la erradicación de cultivos y de incautaciones. Más aún, los cálculos estimados en esta sección, basados en rendimientos reportados por la CICAD y la UNODC, sugieren que el mercado de marihuana, opio y estimulantes se ha visto afectado considerablemente por las políticas prohibicionistas implementadas por el gobierno. A pesar de que existen limitaciones y críticas importantes a estos supuestos, a continuación se usan estos datos y estimaciones para realizar un análisis de costo-beneficio de la política de drogas del gobierno de Calderón.

Durante el gobierno de Fox, los números reflejan que los esfuerzos se centraron en la incautación y la

²³ Las campañas de aspersión aérea de herbicidas pueden acarrear efectos colaterales negativos al medio ambiente y sobre la salud humana. Por tal motivo, también se han implementado campañas de erradicación manual de cultivos ilícitos para destruirlos manualmente. Esto no sólo evita los efectos dañinos mencionados, sino que garantiza que los cultivos destruidos sean efectivamente los que se buscan erradicar (para más detalle, ver Gaviria y Mejía, 2011).

²⁴ Asumiendo un rendimiento de 11 kilogramos por hectárea cultivada (CICAD) y un precio de venta de 2,027 dólares por kilogramo al mayoreo (UNODC).

²⁵ Las estimaciones asumen un precio de opio al por mayor en Estados Unidos de US\$31,500 por kg.

²⁶ Ver Gaviria y Mejía (2011).

²⁷ Basados en un precio de US\$12,934.74 por kg (UNODC, 2010).

erradicación de la marihuana, mientras que el gobierno de Calderón se orientó hacia el opio y los estimulantes. Tanto las áreas erradicadas de marihuana y amapola como las incautaciones de las tres drogas representan –en ventas– un promedio anual de 3,000 millones de dólares²⁸. Específicamente, y siguiendo el enfoque y la lógica de la propia CICAD al presentar estos datos, los productores y traficantes de estas tres drogas “dejaron de percibir” 3,500 millones de dólares anuales como resultado de las incautaciones realizadas por el gobierno de Fox y 2,700 millones anuales por las incautaciones realizadas el gobierno de Calderón. Por otro lado, el gasto aprobado y ejercido en programas relacionados con el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada aumentó 190 millones de dólares –en términos reales– de 2004 a 2006, y en 1,900 millones de dólares de 2007 a 2009, presentando un incremento de más de 2,300 millones de dólares de 2004 a 2009²⁹.

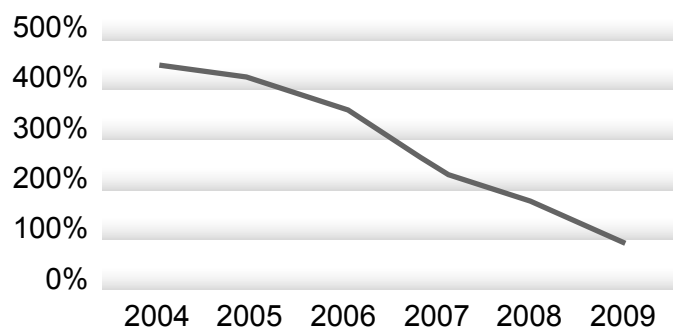
Si se evalúa la proporción entre el valor estimado de las incautaciones y el gasto gubernamental descrito en el párrafo anterior, se puede medir la eficiencia de cada peso del gasto en la lucha contra el narcotráfico. A mayor

proporción, más eficiente ha sido el gasto. Los resultados de la gráfica 2 muestran que la eficiencia de este gasto ha sido cada año menor.

Mientras que entre el año 2004 y el año 2006, cada peso de gasto en combate al narcotráfico y delincuencia organizada se veía reflejado en cinco pesos (1:5) perdidos en el negocio de las drogas ilícitas, desde el año 2006 la relación cambia a 1:2. Para tener una mejor idea no sólo con el gasto federal, sino con toda la economía mexicana, el gasto real de combate al narcotráfico de 2004 a 2006 representó menos de 0.13% del PIB. Desde el 2008 se rompió esta tendencia y llegó a representar 0.35% del PIB en el año 2009.

Mientras tanto, el valor real de las incautaciones (usando los estimativos de los autores) como proporción del PIB mantuvo una tendencia a la baja durante el periodo 2004-2009, representando en este último año 0.24% del PIB. Estos datos confirman la ineficiencia de la cual se habló anteriormente: durante el periodo de 2007-2009, el gasto como proporción del PIB se incrementó, mientras que la proporción de las incautaciones disminuyó, tal

GRÁFICA 2. PROPORCIÓN VALOR ESTIMADO INCAUTACIONES Y GASTO APROXIMADO CONTRA EL NARCOTRÁFICO



Fuente: elaboración propia con datos de los indicadores por programas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la CICAD (2010).

como se muestra en la gráfica 3.

Estos resultados son interesantes por diferentes razones. Primero, si sólo se consideran los reportes de la CICAD, se muestra un escenario muy simplista sobre el fenómeno de las drogas, ya que está basado en supuestos de una realidad que no fue y no tuvieron en cuenta la respuesta del mercado a las políticas gubernamentales de erradicación e incautaciones. Por ejemplo, haber incrementado las incautaciones o erradicado más

hectáreas producidas, puede llevar a una mayor productividad por hectárea o a buscar nuevas rutas para el tráfico de drogas ilícitas. Adicionalmente, como lo mencionó Thoumi (2005), las mediciones del tamaño de los mercados ilegales son imprecisas, por lo que hacer supuestos basados en proxies genera resultados poco confiables.

Segundo, asumiendo que las cifras son certeras y teniendo en cuenta que no existe ninguna otra infor-

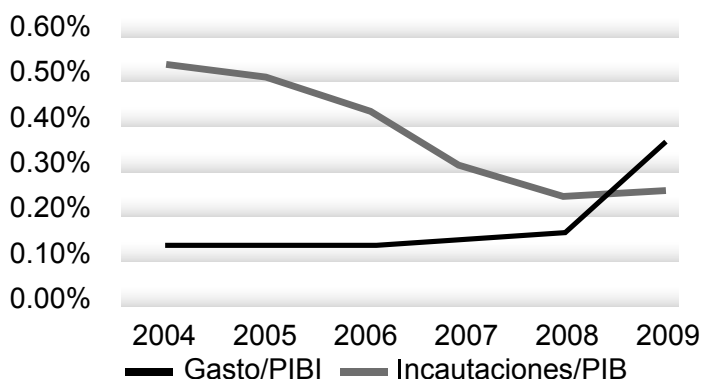
²⁸ Usando una productividad media de 1.2 toneladas y 11 kg por ha respectivamente para la marihuana y la amapola y precios de venta al por mayor en el mercado mexicano de US\$80 por kg para marihuana, US\$12,934.74 por kg de TAS y US\$2,027 por kg de opio (información de la CICAD, 2010).

²⁹ Información obtenida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

mación disponible para evaluar el tamaño del mercado de drogas ilícitas, las estimaciones realizadas en esta sección, las cuales están basadas en las cifras reportadas por la CICAD, UNODC y el gobierno mexicano, demuestran una ineficiencia del gasto público en combate al narco-

tráfico y delincuencia organizada que se fue exacerbando durante los tres primeros años del gobierno de Calderón: mientras que en 2004 y 2005 aproximadamente 70% del gasto se veía reflejado en ganancias “dejadas de percibir” por los narcotraficantes a causa de erradicaciones e incau-

GRÁFICA 3. PROPORCIONES GASTO APROXIMADO COMBATE AL NARCOTRÁFICO E INCAUTACIONES RESPECTO AL PIB REAL DE MÉXICO



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México del , de los Indicadores por Programas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la CICAD (2010) y de UNODC (2011).

taciones, en 2009 esta cifra fue de sólo 20%. Cuando estas cifras se analizan como proporción del PIB, se observan resultados similares: el gasto en combatir el narcotráfico se incrementó, pero no se vio reflejado en un aumento de las incautaciones.

Por último, cabe destacar que –durante este periodo– el presupuesto para gastos en tratamiento de adicciones en México fue disminuyendo considerablemente: en 2007, este gasto estaba estimado en 6 millones de dólares, mientras que en 2009 disminuyó a 2.6 millones (CICAD, 2010). Esta información sugiere no solamente que el gasto en narcotráfico y delincuencia organizada fue cada vez más ineficiente, sino que, hasta 2010, no se invirtió en programas de salud pública y que la política prohibicionista de los dos o tres primeros años del gobierno de Calderón se negó a entender el problema como un fenómeno de salud pública que merecía ser analizado bajo un enfoque alternativo³⁰.

III.D. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DE LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

EL IMPACTO PRESUPUESTARIO DE UNA POLÍTICA DE DROGAS PROHIBICIONISTA. PERIODO 2006-2012³¹

Debido a que la política de drogas fue una prioridad para el gobierno de Felipe Calderón, el gasto público invertido en ésta alcanzó niveles significativos. De acuerdo a información obtenida de los proyectos de presupuesto de egresos de la federación de cada año en el periodo 2006-2012 publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se invirtieron en esta política aproximadamente 814,033.6 millones de pesos (ver tabla 2); sin embargo, esta información sobre el gasto público destinado a la política de drogas es ambigua e inexacta y se encuentra dispersa en diferentes fuentes de información.

En esta sección, se realiza una estimación del gasto público invertido en la política de drogas analizando las cuentas de diferentes sectores gubernamentales. La política de drogas se encuentra desagregada

³⁰ De acuerdo con los datos del Quinto Informe de Gobierno (FCH) en 2011, el gasto del Gobierno Federal en prevención y tratamiento se incrementó en 59.7% de 2010 a 2011; sin embargo, debido a que la información presentada por la CICAD va hasta el año 2010, se decidió en esta sección hacer el análisis de presupuesto también hasta el mismo año.

³¹ La información en esta sección es obtenida de Purón-Cid (2014).

en dos categorías del gasto: (i) ley y orden; y (ii) prevención, tratamiento y derechos humanos³².

La información presupuestaria en política de drogas tradicionalmente se ha obtenido del registro del gasto de las Secretarías de Gobernación, incluyendo Seguridad Pública, Defensa, Marina y la Procuraduría General de la República (para mayor información ver CEEP, 2006; 2010; Reyes Tépac, 2006a; 2006b; 2008; 2009a; 2009b, 2009c; 2010a; 2010b; 2011; Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro, 2000). De acuerdo a la literatura, el análisis del gasto público puede ser estudiado bajo tres enfoques: (i) destino (identifica las asignaciones del gasto público en política de drogas); (ii) prioridad (estima el costo de los recursos asignados a diversas prioridades del gasto en política de drogas); y (iii) impacto (evalúa los resultados de esta política en México).

En esta sección, el análisis del gasto público se analiza bajo el enfoque de “destino”, es decir, se concentra en la identificación de las asignaciones del gasto público del gobierno federal en materia de política de drogas. Exis-

ten dos razones por las cuales se escogió este enfoque: (i) para realizar un estudio con un enfoque de impacto es necesario primero analizar el destino y luego la prioridad; asimismo, para realizar un estudio de prioridad, es necesario analizar el destino. Debido a que hay poca información y poca experiencia calculando el presupuesto en política de drogas en México, se decidió en esta primera aproximación enfocarse en el análisis del gasto bajo el enfoque de destino; y (ii) los estudios existentes son reportes de la Cámara de Diputados que tienen un enfoque básicamente de seguridad nacional. Ya que el objetivo de esta sección es presentar una perspectiva más integral basada en mejores prácticas internacionales para el registro y los costos en materia de política de drogas, un primer paso fue identificar la información existente en materia de prevención, tratamiento, derechos humanos, salud y medio ambiente. Una vez identificado el gasto total, se abren las puertas para el análisis del gasto en investigaciones futuras usando los otros dos enfoques³³.

Los presupuestos se clasificaron de acuerdo al

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA DE DROGAS, PERIODO 2006-2012 (MILES DE MILLONES DE PESOS)

RAMOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL PERIODO
TOTAL PRESUPUESTO	1,562.9 4	1,749.9 4	1,992.3 6	2,289.7 1	2,376.9 2	2,560.2 3	2,755.3 8	15,287.4 8
GASTO EN POLÍTICA DE DROGAS	71.08	77.61	110.82	117.59	126.47	143.68	166.79	814.03
PORCENTAJE (%)	4.5	4.4	5.6	5.1	5.3	5.6	6.1	5.3

Fuente: elaboración propia con base en los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación 2006-2012 emitidos por la SHCP.

³² Puró-Cid (2014) divide las categorías del gasto en política de drogas en tres categorías: (i) ley y orden; (ii) prevención, tratamiento y derechos humanos; y (iii) salud y medio ambiente. Según Purón-Cid (2014) no existe información para México del rubro de “salud y medio ambiente”, por lo que se decidió dejar fuera de este informe. De acuerdo al autor, el rubro de salud incluye los costos de la enfermedad por accidentes y desórdenes relacionados con drogas y sobredosis como anemia, infecciones de hueso, piel, articulaciones, meningitis, enfermedades hepáticas, endocarditis, enfermedades del corazón, hepatitis, VIH, desórdenes mentales, neumococo, enfermedades respiratorias y enfermedades de transmisión sexual, entre otros. También se incluyen los costos de investigación, administración de seguros, servicios médicos, hospitalarios y ambulatorios, costos por enfermedad y defunción y costos de víctimas de crimen relacionado con las drogas, entre otros. El rubro de “prevención y tratamiento” incluye los costos de prevención y tratamiento especializado en servicios comunitarios, tratamiento del gobierno en prisiones, tratamiento y prevención a la población abierta, costo de programas escolares de prevención de drogas, campañas en los medios de comunicación y reducción al acceso de los jóvenes a las drogas a través de la vigilancia policial en escuelas y lugares de convivencia social, costos por producción de drogas sintéticas legales para el tratamiento (metadona), orientación y asesoramiento, abstinencia forzada mediante supervisión de libertad condicional y acciones para la reducción de la oferta y demanda. El componente de reducción de daños implica también la prevención de daños, mejoramiento de las malas consecuencias, cambio de jeringas, metadona de bajo umbral, mensajes de consumo responsable, y cuidado de la salud de los adictos infectados.

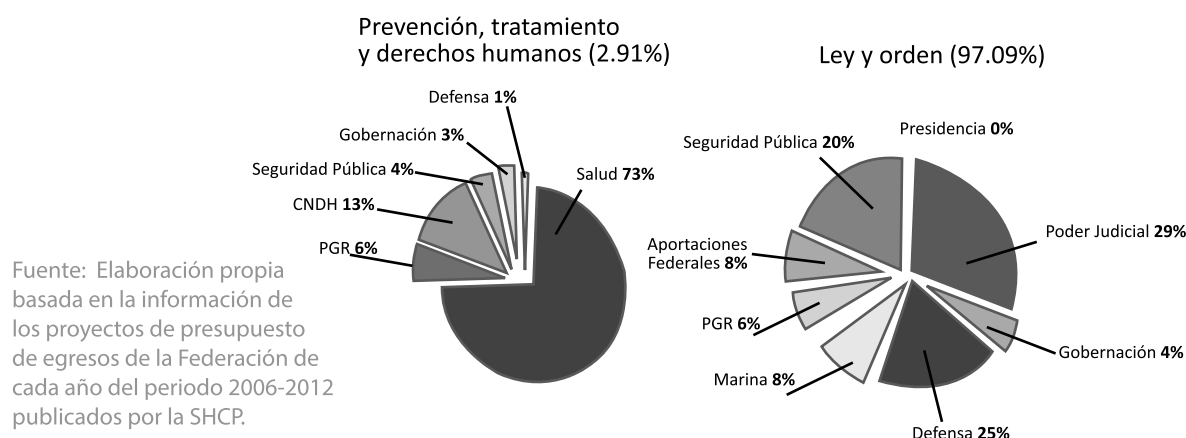
³³ La metodología usada para el análisis es conocida como “clave presupuestaria”. Por medio de esta metodología se codifican los rubros del gasto asignado a política de drogas después de realizar una revisión documental de los presupuestos aprobados, la normatividad gubernamental y las bases de datos presupuestarias disponibles para el periodo 2006-2012. El análisis del detalle de cada una de estas partidas presupuestas, permite realizar un seguimiento intertemporal del gasto público. El análisis que se realiza a continuación basado en la clave presupuestaria permite identificar el destino del gasto público en tres dimensiones: administrativa, económica y funcional-programática. La información proviene del Análítico de Claves conocida como AC01 del Presupuesto de Egresos de la Federación de los Ejercicios Fiscales 2006-2012.

destino de la política de drogas. Se aplicó el método *top-down*³⁴ en las siguientes dimensiones de (i) prevención, tratamiento y derechos humanos; y de (ii) ley y orden. Es necesario realizar estas aproximaciones, ya que no existe una codificación para la política de drogas en la clave presupuestaria ni en ningún otro mecanismo. La ausencia de una codificación clara y directa en la clave presupuestaria sugiere que, a pesar de que el fenómeno de las drogas ilícitas fue una prioridad para el gobierno, el proceso de administración del gasto público no contó con los métodos ni con los sistemas de información, presupuestarios y contables adecuados para el registro y el monitoreo de las acciones del gobierno federal en esta materia.

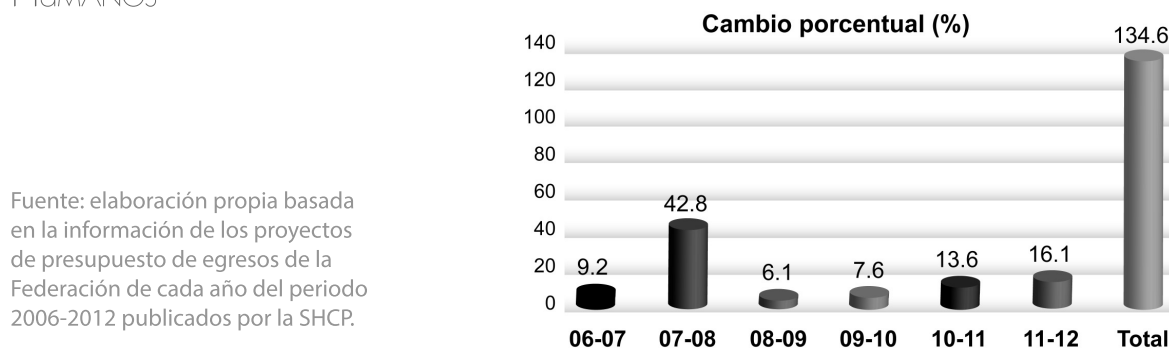
Los resultados de este análisis, realizado para el

periodo 2006-2012, muestran que 97.09% del total asignado a política de drogas fue destinado a la dimensión de Ley y Orden. En materia de prevención, tratamiento y derechos humanos, el monto de los recursos sólo correspondió a 2.91% del total de los presupuestos de política de drogas. La gráfica 4 muestra la desagregación de este gasto dentro de las dos categorías (Ley y orden, y prevención, tratamiento y derechos humanos); 73% del presupuesto asignado a prevención, tratamiento y derechos humanos se asignó al sector salud, 13% a la CNDH y 6% a la PGR³⁵. Del presupuesto asignado a ley y orden, 29% se asignó al sector judicial, 25% a defensa y 20% a seguridad pública³⁶. La gráfica 4 muestra el crecimiento de este gasto durante el periodo 2006-2012. Durante el total del periodo, el

GRÁFICA 4. DESAGREGACIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR RAMO (%) Y CAMBIO PORCENTUAL EN EL PERIODO 2006-2012



GRÁFICA 5. CAMBIO PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA DE DROGAS (2006-2012), INCLUYENDO EL PRESUPUESTO EN "LEY Y ORDEN" Y "PREVENCIÓN, TRATAMIENTO Y DERECHOS HUMANOS"



³⁴ El método *top-down* implica una clasificación de los costos incurridos en una política de drogas desde la perspectiva de los responsables de dicha política. Este método clasifica la información de los costos con base en los sistemas de información y lógica de las autoridades, gobiernos y organizaciones a cargo de implementar y operar estas medidas.

³⁵ En este presupuesto de "prevención, tratamiento y derechos humanos" se incluye el presupuesto ejecutado por el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, los Centros de Integración Juvenil, A.C., el Secretariado Técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones, el Centro Nacional para la Prevención y el Control del SIDA/VIH y el Centro Nacional para la Prevención y el Control de Adicciones, entre otros. Para más información, ver Purón-Cid (2014).

³⁶ En el rubro de "ley y orden", las principales asignaciones de presupuesto se le dieron al Consejo de la Judicatura Federal, la Policía Federal, la Comandancia I Región Militar, la Dirección General de Programación y Presupuesto "A", las Fuerzas, Regiones, Zonas y Sectores Navales y la Prevención y Readaptación Social, entre otras. Para más información, ver Purón-Cid (2014).

gasto público asignado a política de drogas se incrementó en 134.6%. La mayoría de este crecimiento se dio durante el periodo 2007-2008 en donde el gasto público se incrementó en 42.8%.

Esta sección demuestra, a través del análisis del gasto público, que la política de drogas de Felipe Calderón estuvo enfocada hacia la dimensión de Ley y Orden, dejando poco margen para gasto en prevención, tratamiento y protección de los derechos humanos. La política de drogas está definida como, principalmente, un fenómeno de seguridad pública, seguridad nacional y judicial. Esto refleja el corte prohibicionista, enfocado en aspectos judicial-persecutorios, de la política de drogas; sin embargo, este análisis presenta limitantes, ya que los resultados analizados se basan en una aproximación. En México no existe un sistema o herramientas de rendición de cuentas en materia presupuestaria que capturen o clasifiquen adecuadamente el gasto e inversiones públicas para cada una de las dimensiones de política de drogas. Sin un sistema de estadísticas confiables, no es posible analizar a profundidad cada una de las dimensiones de política de drogas ni generar una metodología sólida de evaluación.

EL IMPACTO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POLÍTICA PROHIBICIONISTA 2006-2012³⁷

Una de las consecuencias más claras de la estrategia de lucha contra el narcotráfico puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón fue la relacionada con las violaciones a los derechos humanos; no obstante, no existe una medición fácil ni automática para cuantificar el desarrollo de este fenómeno, pues en México no existe una base de datos con indicadores sobre violaciones a los derechos humanos; menos aún una centrada en aquellas cometidas en el marco de la lucha contra el narcotráfico. En este sentido, los indicadores más cercanos pueden ser las quejas registradas y las recomendaciones elaboradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En esta sección se sistematizan las quejas recibidas y las recomendaciones elaboradas por la CNDH en las que se involucran a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Policía Federal (antes

Policía Federal Preventiva, PF/PFP) y la Procuraduría General de la República (PGR). Adicionalmente, se presentan las recomendaciones a México elaboradas por los órganos de derechos humanos de la ONU y la OEA que están relacionadas con los temas de “crimen organizado”³⁸, narcotráfico, arraigo y jurisdicción militar. Según la CNDH, la dependencia que más quejas acumuló en relación con la lucha contra el narcotráfico durante el sexenio de Felipe Calderón fue la SEDENA, con 17.5% del total, cuyas quejas aumentaron a partir del año 2008. Las quejas contra la SEMAR, aunque mucho menores que aquellas contra la SEDENA, también aumentaron de manera importante durante el periodo en cuestión, pasando de 0.6% del total en 2007 a 4.8% en 2011. Es importante notar que las quejas contra la SEMAR comenzaron a aumentar de manera significativa durante el año 2010, incremento que coincide con el papel crecientemente protagónico que ambas dependencias tuvieron en la estrategia de la lucha contra el crimen organizado durante el gobierno de Felipe Calderón. En cuanto a las recomendaciones emitidas por la CNDH en contra de las dependencias en cuestión, fue necesario revisar el texto de cada una de ellas, para así poder identificar –de la manera más precisa posible– aquellas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico. Este tipo de recomendaciones son las que se incluyen en este análisis. La evolución en la cantidad de recomendaciones presenta tendencias muy parecidas a la de las quejas: la SEDENA fue la dependencia que recibió un mayor número de recomendaciones (18.4% del total), además de que el número de dichas recomendaciones también aumentó de manera significativa a partir de 2008 (de 14.9% en 2008 a más de 33% en 2009 y 22.1% en 2010 y 2011). Las recomendaciones a la SEMAR, por su parte, también aumentaron durante el sexenio, pasando de 0% en 2007 a 6.5% en 2012. De nueva cuenta, los incrementos más palpables se dieron a partir del año 2010.

Los estados en los que se dieron más violaciones a los derechos humanos (tomando como referencia el número de recomendaciones emitidas) fueron Chihuahua (31), Michoacán (17), Nuevo León (12) y Tamaulipas (11). Cuando se analizan las recomendaciones por tipo de violación, encontramos que las más recurrentes fueron la tortura, la detención arbitraria y la ejecución extrajudicial (catalogada por la CNDH como privación de la vida). La

³⁷ La información en esta sección es obtenida de Anaya (2014).

³⁸ La información sobre recomendaciones proviene de la base de datos “Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos” (www.recomendacionesdh.mx). En este trabajo se considera al narcotráfico como una variante concreta del “crimen organizado”. En lo que respecta a las recomendaciones internacionales, se incluyen las recomendaciones relativas a “crimen organizado” por ser ésta la clasificación disponible en la base de datos en cuestión.

SEDENA fue más proclive a perpetrar actos de detención arbitraria y tortura (51 recomendaciones en cada tipo de violación). La SEMAR fue más propensa a cometer tortura (9 recomendaciones), detención arbitraria (8 recomendaciones) y ejecuciones extrajudiciales (7 recomendaciones). La PF/PFP, por su parte, fue particularmente sancionada por la CNDH por cometer tortura (10 recomendaciones) y

ejecuciones extrajudiciales (6 recomendaciones)³⁹.

Con respecto a las recomendaciones elaboradas por los órganos especializados en materia de derechos humanos de la ONU y la OEA, se seleccionaron aquellas clasificadas en tres temas relacionados con la lucha contra el narcotráfico: crimen organizado, arraigo y jurisdicción militar⁴⁰. Las recomendaciones hechas al Estado Mexicano

TABLA 3. RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CNDH (2007 A 2011)

Año	Número total	SEDENA	SEMAR	PGR	SSP (PFP/PF)	Total
2007	70	3 (4.3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	3
2008	67	10 (14.9%)	0 (0%)	1 (1.5%)	2 (3%)	13
2009	78	26 (33.3%)	0 (0%)	6 (7.7%)	1 (1.3%)	33
2010	86	19 (22.1%)	4 (4.7%)	2 (2.3%)	5 (5.8%)	30
2011	95	21 (22.1%)	6 (6.3%)	1 (1.1%)	6 (6.3%)	34
2012	93	11 (12%)	6 (6.5%)	2 (2.2%)	7 (7.5%)	26
TOTAL	489	90 (18.4%)	16 (3.3%)	12 (2.5%)	21 (4.3%)	139

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (http://www.CNDH.org.mx/Recomendaciones_1990_2012). (Última consulta: 28 de noviembre de 2012).

en torno a estos tres temas durante el periodo de Calderón fueron variadas, desde aquellas que buscaban promover que el gobierno siguiera luchando contra la delincuencia organizada, hasta aquellas que lo exhortaron a proteger a los menores tanto del crimen organizado como de las acciones de las fuerzas de seguridad para enfrentarlo. Estos organismos recomendaron tanto la desaparición de la figura del arraigo en general, como la eliminación de la jurisdicción militar para aquellos casos en los que se presenten violaciones a los derechos humanos presumiblemente perpetradas por miembros de las fuerzas armadas⁴¹.

En suma, debido a la falta de otro tipo de indicadores, los expedientes de queja y las recomendaciones hechas por la CNDH parecen ser el mejor *proxy*⁴² para analizar las violaciones a los derechos humanos en México co-

metidas en el marco de la lucha contra el narcotráfico. De los párrafos anteriores se destaca el marcado incremento en los indicadores correspondientes; específicamente de las quejas y recomendaciones en contra de la SEDENA, la SEMAR y la PFP/PF. En efecto, un aumento en éstas no implica necesariamente un incremento en el número de violaciones en la práctica, ya que las quejas pudieron haber aumentado, no por un incremento en las violaciones sino conforme se incrementa la notoriedad pública de una situación en particular o si la población afectada tiene más acceso a la asesoría o acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, no obstante, es poco probable que cambios tan marcados no reflejen, al menos en parte, tendencias similares en la realidad. Bajo esta salvedad, lo que demuestran los datos es que las violaciones a los derechos

³⁹ En Anaya (2014), el análisis de violaciones reportadas no viene desglosado de la misma manera que el análisis de las recomendaciones emitidas, por lo cual no se puede distinguir claramente entre las recomendaciones emitidas y las violaciones reportadas. A pesar de que no se tiene esta información, sería importante conocer estos números y plantear qué es lo que están diciendo. Por ejemplo, se podría realizar un análisis de tendencia sobre el número de recomendaciones emitidas y observar si son más constantes que el número de violaciones reportadas, para así poder entender si es que las violaciones reportadas resultaron ser no ciertas, o si la burocracia de su tramitación se mantuvo constante incrementando el número de denuncias.

⁴⁰ La jurisdicción militar es usado como un subtema del tema "fuerzas armadas".

⁴¹ Hacia el final del sexenio de Calderón se dieron tendencias muy significativas con respecto a decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos que involucran a la jurisdicción militar. Ver Anaya (2014).

⁴² Indicador más cercano a la realidad que se pretende observar.

humanos en el marco de la lucha contra el narcotráfico fueron particularmente abundantes durante el sexenio de Felipe Calderón. El hecho de que la mayoría de estas violaciones se hayan concentrado en estados con altos niveles de violencia ligada al narcotráfico (como Chihuahua, Michoacán y Nuevo León) corrobora esta hipótesis. En estos estados, las violaciones más recurrentes, según las recomendaciones recibidas, fueron la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.

EFFECTOS POLÍTICOS: ¿CÓMO SE HA VISTO AFECTADA LA COMPETITIVIDAD ELECTORAL CON EL FENÓMENO DE LAS DROGAS ILÍCITAS?⁴³

Esta sección analiza los efectos de la violencia ejercida por los cárteles de droga sobre la competitividad electoral a nivel municipal. La competitividad electoral, medida en esta instancia por el coeficiente *Gini*⁴⁴, se ve afectada cuando factores ajenos al sistema electoral o a las preferencias de los votantes distorsionan los resultados. De acuerdo con Sartori (1976), una mayor competitividad electoral se traduce en una distribución de votos más igualitaria, la cual debería hacer de la alternancia un evento más probable. La competitividad electoral crece conforme los partidos principales se aproximan a una distribución más nivelada de la fuerza electoral. Así, la violencia (y más aún, aquella relacionada con el narcotráfico) puede ser vista como uno de los factores ajenos al sistema electoral o a las preferencias de los votantes, ya que puede ser usada para alterar los resultados de las elecciones, ya sea por medio de alteraciones a la oferta electoral o a la demanda electoral.

La violencia en México tiene dos características principales: primero, se ha observado un incremento importante desde 2006: de 10,000 a más de 25,000 homicidios anuales, con una tasa de crecimiento anual de casi 30%; segundo, se ha concentrado a nivel local, particularmente en 5% de los municipios. Estas dos características llevan a pensar que la violencia está afectando a las autoridades municipales, a los votantes y a los candidatos electorales de diferentes maneras. En el caso de las autoridades municipales, los traficantes de drogas podrían atacar

directamente contra su integridad elevando los niveles de corrupción local. En el caso de los votantes, estos podrían desistir de votar si son amenazados o perciben que sus vidas podrían correr riesgos si acuden a las urnas. En el caso de los candidatos electorales, las prácticas violentas pueden afectar los resultados electorales, ya sea quitándole la vida a candidatos específicos o desmotivando candidaturas de determinados individuos si éstos anticipan que pueden ser asesinados una vez asuman sus funciones como alcaldes.

Estas diferentes formas de intimidación que afectan los resultados electorales son conocidas en la literatura como acciones violentas concentradas en la *oferta electoral* (en el caso de los candidatos electorales) o en la *demandas electoral* (en el caso de los votantes)⁴⁵.

En el caso mexicano se observa que la violencia está concentrada en los municipios que juegan un rol importante en la producción y tráfico de drogas ilícitas. Desde 2008 se aumenta la tasa de homicidios a nivel municipal cambiando la tendencia que se venía observando desde 20 años atrás. Escalante (2011) realiza un análisis buscando comprender esta ruptura de la tendencia y concluye que se debe no sólo al *modus operandi* del “crimen organizado” sino también a la “guerra contra la delincuencia” del gobierno de Felipe Calderón y al despliegue del ejército, marina y policía federal en varios estados del país, y enfocados en los municipios en los cuales la tasa de homicidios se disparó a partir de 2008⁴⁶. Según datos del INEGI, los homicidios a nivel municipal, *proxy* utilizada para medir violencia, están concentrados aproximadamente en 53% de los municipios, mientras que en 16% de éstos no se observan homicidios. Sólo 5% de los municipios presentan diez o más homicidios al año.

Esta sección usa métodos econométricos para demostrar que una mayor violencia contribuye a una menor competitividad electoral a nivel local (municipal), y esta menor competitividad se ve reflejada en una mayor concentración del voto en un menor número de alternativas electorales⁴⁷. Como se mencionó anteriormente, se utiliza el coeficiente de Gini para medir la competitividad electoral. Un coeficiente igual a cero significa que todas las alternativas electorales obtuvieron el mismo número

⁴³ Esta sección es obtenida de Ponce (2014).

⁴⁴ El Coeficiente de Gini es una de las medidas más usadas para medir desigualdad. Adquiere valores de 1 a 0, donde el valor de 1 significa perfecta igualdad, y un valor igual a 0 significa perfecta desigualdad.

⁴⁵ Información obtenida de Sánchez y Palau (2006); Trelles y Carreras (2012); Ashish Chaturvedi (2005); Gilliam y Shantor (2000); Kerbel (2001); Romer, Jamieson y Adai (2003); Cruz (2000); Bratton (2008); Robinson y Ragnar (2009); García (2009); Collier y Vicente (2012); entre otros.

⁴⁶ El primer despliegue se dio en Michoacán en 2006, seguido en 2007 por el Operativo Baja California (centrado en Tijuana), el Operativo Chihuahua, el Operativo Culiacán-Navolato, en Sinaloa, el Operativo Sierra Madre, en Sinaloa y Durango, el Operativo Nuevo León-Tamaulipas, y el Operativo Guerrero (Escalante, 2011).

⁴⁷ -En página 32-

de votos, mientras que un coeficiente igual a uno significa que una de las alternativas recibió todos los votos.

Como *proxy* del nivel de violencia, se usan los homicidios a nivel municipal. Adicionalmente, se incluyen variables de control, como el desempeño del partido gobernante y del poder de éste para retener su mandato, el número de policías (el cual puede ayudar a neutralizar la presencia y el accionar de los cárteles en el municipio o reducir la competitividad electoral por medio de excesos y corrupción); el nivel de ingreso por habitante (el cual sirve como *proxy* para saber qué tanto acceso tienen los habitantes de un municipio a los medios de comunicación, lo cual favorece a la competitividad electoral); y el tamaño de la población en el municipio (para medir el efecto de las redes sociales y la capacidad de los cárteles para adquirir información sobre las preferencias de los votantes).

Los resultados del análisis econométrico confirman la hipótesis de que la violencia incrementa la desigualdad en el proceso electoral. De acuerdo con los resultados, la distorsión electoral está asociada a un mayor número de homicidios. En cuanto a las variables de control, los resultados muestran que sólo las variables de la rotación del partido gobernante y de un menor ingreso por habitante están correlacionadas con un menor nivel de desigualdad en la distribución del apoyo electoral. Tanto el número de policías como el tamaño de la población parecen no tener incidencia en la distribución del apoyo electoral.

Estos resultados demuestran que la violencia puede ser efectiva como mecanismo para favorecer la candidatura de alguna alternativa, lo cual podría potencialmente contribuir al surgimiento de autoritarismos locales. La violencia en este sentido se presenta como un costo institucional que debería ser tenido en cuenta por los hacedores de política al decidir la estrategia propicia para abordar la problemática del tráfico y la comercialización ilegal de estupefacientes. Este punto es relevante cuando se analizan las políticas que fueron implementadas durante el gobierno de Felipe Calderón, las cuales se consideran

inefectivas en materia de aminorar los costos políticos. La estrategia militarista de Calderón parece haber multiplicado los niveles de violencia contribuyendo a distorsionar los resultados electorales. La presencia policiaca y militar no ha ayudado a corregir estos efectos perversos y existe el temor de que el Estado pierda aún más fortaleza para brindar seguridad a la ciudadanía si los cárteles logran sus objetivos electorales a nivel local.

EFFECTOS ECONÓMICOS: ¿CÓMO SE AFECTAN LAS ECONOMÍAS REGIONALES?⁴⁸

En esta sección se analiza cómo el fenómeno de las drogas ilícitas ha afectado diferentes aspectos de las economías regionales. En particular se analizan los efectos a nivel municipal sobre la población, las unidades económicas y el valor agregado censal bruto. Posteriormente, se realiza un análisis a nivel estatal teniendo en cuenta cómo se han afectado los diferentes determinantes del PIB estatal. El análisis municipal y estatal analiza el efecto de las muertes presuntamente atribuibles al crimen organizado en las diferentes variables económicas.

Debido a que los datos del Censo 2010 reflejan movimientos migratorios de cinco años atrás (2005), no se puede cuantificar el éxodo poblacional que se ha ocasionado por el incremento de la violencia relacionada con el narcotráfico en los últimos años. Sin embargo, los datos nos permiten conocer la diferencia poblacional en términos absolutos, dejándonos hacer inferencia sobre los mismos⁴⁹. Hay dos motivos principales por los que se puede observar un cambio poblacional negativo en los municipios más afectados por la violencia relacionada con el fenómeno de las drogas: el primero es que estos municipios dejan de atraer migración interna; el segundo, es que empiezan a experimentar una salida de habitantes hacia otras regiones. Cambios poblacionales negativos se observaron en municipios como San Nicolás de los Garza (Nuevo León) y Guadalupe (Jalisco) de -7% y -6.6%, respectivamente. La Figura 1 muestra las correlaciones entre los cambios en las Unidades

⁴⁷ Se usaron modelos Tobit, los cuales son adecuados para el análisis de las variables dependientes truncadas como lo es el Coeficiente de Gini. Adicionalmente, se usaron modelos jerárquicos para corregir por la falta de independencia estadística entre algunas observaciones. Los municipios se agruparon en clusters de municipios violentos y no violentos. Esta agrupación permitió estimar las ecuaciones del modelo en dos niveles: uno a nivel municipal y el otro a nivel de violencia, distinguiendo los territorios violentos de los no violentos. Para una descripción más profunda de la metodología, ver el documento de trabajo de A. Ponce (2014). A pesar de que hubiera sido interesante usar como control, los municipios violentos en un periodo anterior (antes de que alcanzaran los niveles de violencia actuales), esta comparación no es posible porque no se tienen datos en la Secretaría de la Gobernación. Se pudiera utilizar información del INEGI en donde miden violencia en general, pero debido a que el objetivo de esta investigación es el efecto de los cárteles de droga, la violencia en general no sería el mejor *proxy*.

⁴⁸ Esta sección es obtenida principalmente con información de Garduño y Núñez (2014).

⁴⁹ Se realizó un análisis de correlaciones entre migración neta y número de homicidios y se observó una correlación negativa de 0.16, la cual no es suficiente para demostrar cuantitativamente la existencia de un éxodo poblacional; sin embargo, existe literatura evidenciando este fenómeno, como Bagley (2002), Lozano *et al.* (2010), y Rodríguez-Oreggia y Flores (2011). ⁵⁰ El último Censo de Población que el ha hecho fue el del año 2010. Se necesitará esperar al Censo de Población del año 2015 para ver cuál fue el efecto de la violencia de drogas reportada en el año 2011 en el flujo migratorio.

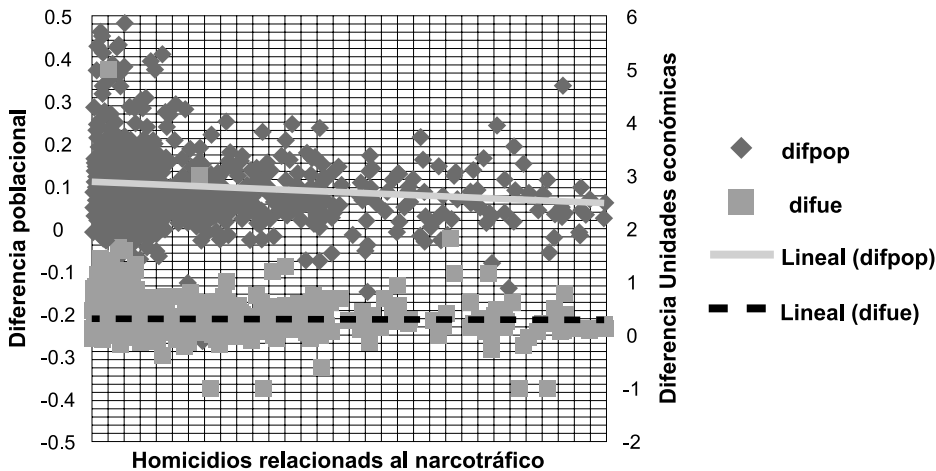
Económicas (UE), los cambios poblacionales y las muertes relacionadas al narcotráfico en los municipios que reportaron asesinatos como resultado de la lucha antidrogas.

Se observa que los municipios con un menor índice de violencia y un tamaño poblacional considerable tienden a surgir como campos gravitatorios que atraen la población que escapa de municipios con mayores problemas de seguridad. Éste es el caso de Navolato (ubicado a 40 minutos de Culiacán y a dos horas de Mazatlán) en Sinaloa que recibe población de Culiacán; Zapopan, en Jalisco, que recibe población de Guadalajara; y Apodaca, en Nuevo León, que recibe población de Monterrey. Estos municipios que presentan menos violencia están recibiendo mi-

gración proveniente de municipios con más violencia que se encuentran a su alrededor. La limitación de los datos⁵⁰ no nos permite comprobar si la violencia por drogas es el principal factor que causa estas migraciones. Pero este primer ejercicio nos demuestra que aquellos municipios con mayor violencia decrecen poblacionalmente, mientras que sus municipios aledaños con menor violencia incrementan su población, lo cual es similar al efecto encontrado por Bagley (2002), donde un aumento de la violencia y la inseguridad en las zonas rurales y urbanas causa un número creciente de personas que migran hacia lugares más seguros.

Para analizar los cambios porcentuales en la

FIGURA 1. DISPERSIÓN DE MUNICIPIOS POR CAMBIOS POBLACIONALES/DE VIVIENDA Y MUERTES POR VIOLENCIA



Fuente:
elaboración
propia con datos
del INEGI (2005;
2010).

creación de Unidades Económicas (empresas), se usó información de los dos últimos censos económicos realizados en 2003 y 2008. La dispersión en las tasas de crecimiento de las unidades económicas es notable, presentando mayores tasas de crecimiento aquellos municipios que presentaron menor número de muertes relacionadas al crimen organizado que aquellos con altos niveles de violencia; sin embargo sólo 10 de los 28 tuvieron un crecimiento en la creación de unidades económicas mayor al promedio nacional (37%). El efecto de la violencia sobre la creación de empresas fue notorio en municipios como Juárez (0.27%), Nuevo Laredo (2.27%), Monterrey (7.91%) y Guadalajara (9.96%). La correlación encontrada entre las muertes relacionadas con el crimen organizado y el número de unidades económicas creadas

implica que a un mayor número de muertes relacionadas al crimen organizado se crea un menor número de empresas. Observando la distribución geográfica de dichos municipios, parece existir una correlación espacial, ya que la liquidación de empresas en algunos de los municipios puede ser explicada porque estas empresas se trasladan a municipios vecinos más seguros. Este parece ser el caso del crecimiento de empresas en Apodaca, N.L., el cual corresponde al pobre desempeño en Monterrey y San Nicolás de los Garza; o el crecimiento de empresas en Zapopan, que puede ser explicado por el cierre de negocios en Guadalajara.

La información sobre el Valor Agregado Censal Bruto (VAB) total también es obtenida de los dos últimos censos económicos de los años 2003 y 2008. El VAB mide

⁵⁰ El último Censo de Población que el INEGI ha hecho fue el del año 2010. Se necesitar esperar al Censo de Población del año 2015 para ver cuál fue el efecto de la violencia de drogas reportada en el año 2011 en el flujo migratorio.

la producción económica de una región incluyendo todos los sectores económicos (manufacturero, minero, servicios y comercial). Esta medida está relacionada con el Producto Interno Bruto (PIB), ya que ambos miden el nivel de producción, con la diferencia de que el VAB no incluye los impuestos y las subvenciones sobre los productos. Debido a que el VAB mide también el tamaño de la economía de cada municipio y en cuanto más grande es el municipio, más grande es su VAR, para este ejercicio se analizó solamente el crecimiento porcentual entre los dos años.

El análisis muestra que, de 2003 a 2008, Morelia (Michoacán), San Fernando y Matamoros (Tamaulipas) tuvieron un crecimiento porcentual negativo de 29, 7.6 y 4.8, respectivamente. Estas variaciones negativas responden de manera indirecta, al igual que en las anteriores tres variables, al aumento de la violencia. El efecto es indirecto debido a que, como se mencionó anteriormente, la violencia afectó directamente la reubicación de empresas, y, como resultado, redujo el VAB en aquellos municipios que sufrieron mayor violencia y lo incrementó en aquellos que presentaron menor violencia. Este fenómeno también parece corresponder a las facilidades de ciertos municipios (como Boca del Río y Veracruz) para embarcar mercancías a mercados internacionales o para ser transportadas por tierra (Apodaca) hacia la frontera con los EEUU. De acuerdo con la correlación elaborada entre las muertes relacionadas al crimen organizado y el cambio en el VAB, existe una leve correlación negativa (-0.0082) que refleja que a mayor número de muertes relacionadas al crimen organizado, menor será el VAB por municipio.

Una vez realizado el análisis a nivel municipal, esta sección analiza el producto interno bruto a nivel estatal y lo correlaciona con la violencia, una vez más, medida por el número de muertes atribuibles al crimen organizado en cada estado. Tomando datos anuales sobre la composición del PIB a nivel estatal, se encuentra una correlación negativa entre el PIB y el número de muertes atribuibles al crimen organizado. Esta correlación confirma que existe un efecto negativo entre el nivel de violencia en estos estados y los factores económicos regionales. Los componentes del PIB más afectados son los medios de comunicación y los servicios financieros, profesionales e inmobiliarios.

Se analizan en detalle dos de los componentes del PIB: los medios de comunicación y los servicios inmobiliarios. Estos dos componentes fueron escogidos por las variaciones que representan y por su correlación con la violencia en la mayoría de los estados. Según los datos del Centro de Periodismo y Ética Pública (CEPET), tan sólo en 2010 se registraron 139 agresiones contra periodistas y 21 contra medios de comunicación, explicando la correlación negativa existente entre el número de homicidios y este determinante del PIB. Por otro lado, la disminución en servicios inmobiliarios se explica por una disminución en la atracción que tienen las entidades federativas sobre los migrantes nacionales y extranjeros, así como una posible emigración de los estados que presentan altos índices de violencia hacia aquellos que tienen menor número de homicidios.

Como se observó en los párrafos anteriores, las regiones (ya sea a nivel municipal o estatal) que presentan mayores homicidios relacionados con el crimen organizado, son las que muestran mayores disminuciones en su actividad económica. Una de las razones principales de este decremento es el éxodo de familias que decide emigrar a regiones más seguras, huyendo de la violencia. Tal como lo expuso Guerrero Gutiérrez (2012):

El éxodo poblacional constituye una de las grandes dimensiones del costo económico de las crisis de inseguridad. En algunas ciudades del país, como Ciudad Juárez, las epidemias de violencia generaron un círculo de migración, declive económico, deterioro urbano y mayor inseguridad (en un contexto de menor actividad económica, aumenta la capacidad de las organizaciones criminales para reclutar nuevos miembros).

También, como se mencionó anteriormente, una de las grandes limitaciones es la falta de datos económicos recientes a nivel municipal que permitan demostrar la causalidad de la violencia por drogas ilícitas en la actividad económica (y la demografía) a nivel municipal. El Censo Económico del año 2014 (con datos del año 2013) nos podrá confirmar esta causalidad. Pero, por el momento, la falta de datos no nos permite obtener resultados más tangibles.

PARTE IV

SEGURIDAD Y JUSTICIA: CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN Y SU IMPLEMENTACIÓN

IV.A. LA REGULACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y NACIONAL⁵¹

La regulación de drogas en el ámbito internacional se articula a través de tres tratados: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Este régimen internacional es complejo y, en su origen, está orientado a la fiscalización, restricción o prohibición del comercio internacional de ciertas sustancias, antes que a la prohibición en el régimen interno de los Estados parte. No es sino hasta la convención de 1988 que encontramos la obligación de sancionar en el ámbito nacional las conductas relacionadas específicamente por la vía del derecho penal.

La supresión por vía penal de drogas ilícitas en el marco nacional correspondía únicamente al ámbito de competencia federal hasta 2009, cuando, al aprobarse la Ley de Narcomenudeo (LNM), se involucró a las entidades federativas en la persecución de ciertos delitos contra la salud. Todos los delitos relacionados con drogas prohibidas se definen como “delitos contra la salud”; esto significa que “el bien jurídicamente tutelado” –el derecho que se pretende proteger vía la sanción penal– es la salud y, en consecuencia, su protección es el fin que justifica el régimen penal de las drogas en México.

De acuerdo a la Constitución, la salud es un derecho fundamental y es una materia concurrente en la que intervienen los distintos niveles de gobierno en la esfera administrativa. Sin embargo, la concurrencia en materia penal es muy reciente y no está claramente establecida. A partir del año 2005 se reformó la Constitución para que las autoridades del fuero común (es decir, las entidades federativas) pudieran conocer y resolver casos relativos a

delitos federales en materias concurrentes, según lo determine el Congreso Federal. Esta reforma se puso en práctica por primera vez con la aprobación de la Ley de Narcomenudeo, la cual le dio facultad a los estados para perseguir ciertos delitos contra la salud, sin que quede claro si las entidades federativas están obligadas a hacerlo y en qué condiciones.

La Ley General de la Salud (LGS) y el Código Penal son los dos ordenamientos principales en donde se establece la regulación de drogas en México. La primera se encarga de la regulación administrativa y la porción concurrente de la regulación penal, mientras que el segundo es estrictamente penal y federal. Además, la LGS administra y coordina los programas contra las adicciones y establece el Consejo Nacional Contra las Adicciones. Dentro de estos programas se encuentra el Programa contra la Farmacodependencia que se encarga de las adicciones a estupefacientes y psicotrópicos. El Código Penal, por su parte, introduce el término de “narcóticos” y lo define englobando tanto a los estupefacientes como psicotrópicos prohibidos en la LGS, además de otras sustancias determinadas por la autoridad sanitaria. También se definen los delitos contra la salud como aquellos que consisten en realizar conductas relacionadas con narcóticos, entre las que se incluye el narcomenudeo, el narcotráfico, el financiamiento y supervisión de éstos, la promoción del consumo, cultivo, transporte y posesión de narcóticos, y la canalización de insumos.

En las secciones a continuación, se presentará una cronología sobre cómo la jurisdicción mexicana ha ido cambiando en fechas recientes en lo que se refiere a la regulación de los delitos contra la salud⁵². Posteriormente, se explorará cómo se han procesado los delitos contra la salud y cómo se ha implementado la Ley de Narcomenudeo en las entidades federativas a través de diferentes cambios institucionales.

⁵¹ Esta sección es obtenida de Aguilar Camín, H., *et al.* (2012).

⁵² Se retoman los cambios legislativos desde el año 2002 porque se estima que la política de drogas del sexenio estudiado no puede entenderse sin tener en cuenta ciertas reformas clave adoptadas en 2002 y 2005.

La *Ley Federal para la Administración y enajenación de Bienes del Sector Público (2002)* es un precedente importante en materia de política de drogas del gobierno de Calderón, porque en ella se estableció que los frutos económicos derivados de decomisos realizados en la persecución de delitos federales se han de distribuir por partes iguales entre el Poder Judicial de la Federación (PJF), la PGR y la Secretaría de la Salud (SSA). En el caso de la SSA, se especifica que los recursos serán utilizados para programas de prevención y rehabilitación de farmacodependientes. A pesar de que no todos los procesos penales de los que derivan decomisos están relacionados con delitos contra la salud, la distribución monetaria es igualitaria. Esta peculiar distribución de recursos parece reconocer implícitamente que el grueso de la persecución de delitos por instancias federales versa sobre delitos contra la salud (lo que se refleja, también, en la población carcelaria federal sentenciada, según los Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social). Por otro lado, es importante señalar que las otras dos instancias gubernamentales beneficiadas por esta disposición son las encargadas de perseguir los delitos y de juzgar los casos que la PGR persigue. Así, se establece un incentivo que alinea los intereses de las instituciones que, en teoría, deben cumplir funciones divergentes (acusar y juzgar) y que se encuentran en tensión dentro del proceso penal. Esto es, ambas instituciones –PGR y PJF– se benefician económicamente de las condenas en casos en que haya incautaciones.

Otro precedente relevante es la *Ley de Seguridad Nacional (2005)*, la cual define las actividades en las que se autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas. La ley estableció que una de las amenazas a la seguridad nacional es la obstaculización de operaciones militares y navales “contra la delincuencia organizada”, por lo que implícitamente se le otorga a las Fuerzas Armadas la facultad para combatir la delincuencia organizada y, en consecuencia, el narcotráfico (particularmente los delitos contra la salud cometidos en modalidad de delincuencia organizada). Dicha facultad no es, históricamente, del ámbito de competencia de las Fuerzas Armadas, pues la persecución del delito era, hasta hace poco, como se verá más adelante, monopolio del Ministerio Público. Asimismo, esta ley estableció la posibilidad de la Federación de intervenir en los

ámbitos de competencia estatal y municipal, a través del desempeño de funciones de seguridad nacional y de convenios de colaboración, ampliando así la esfera de acción de la Federación en los ámbitos locales.

Como se mencionó anteriormente, la *reforma constitucional que estableció las competencias concurrentes entre la Federación y las entidades federativas en materia penal (2005)*, permaneció inactiva hasta que se aprobó la LNM en 2009; sin embargo, es aquí cuando se dotó al poder legislativo de la Federación de facultades para establecer la participación de las entidades federativas en la persecución de delitos en materias concurrentes (en donde participa más de un orden de gobierno). Antes de esta reforma, las esferas de competencia federales y estatales en materia penal eran excluyentes y no se afectaban las unas a las otras.

Pasando de los antecedentes a los cambios legislativos propuestos por el presidente Calderón, encontramos como pieza central a la *reforma constitucional en materia penal del año 2008*. Esta reforma consistió en modificaciones al régimen de procuración y administración de justicia en dos sentidos opuestos: por un lado, el sistema penal ordinario se tornó garantista, proteccionista de los derechos de las víctimas y acusados. Por otro lado, se creó el régimen de excepción para la persecución de los delitos cometidos en modalidad de delincuencia organizada. Bajo este segundo régimen, se incrementó la discrecionalidad de las autoridades a costa de los derechos de los acusados y se incluyeron figuras y disposiciones como el arraigo (equivalente a una retención hasta de 80 días sin necesidad de que medie acusación), retención ampliada (hasta el doble del ordinario), compurgación de penas en centros especiales e incomunicación, medidas de vigilancia especial, prisión preventiva de oficio, valor probatorio pleno de la investigación, desconocimiento de su acusador y extinción de dominio.

En materia de política de drogas, el régimen penal de excepción es de suma importancia ya que muchos de los delitos contra la salud son susceptibles de realizarse en la modalidad de crimen organizado. Más aún, mediante un artículo transitorio, una de las medidas más importantes del régimen penal de excepción –el arraigo– puede ser aplicado a los delitos contra la salud, aun cuando éstos no se realicen bajo la modalidad de delincuencia organizada⁵⁴. Uno de los aspectos más preocupantes, desde la perspectiva de la afectación a los derechos fundamentales, es el régimen penal de excepción que puede ser aplicado inclusive cuando las personas

⁵³ La información de esta sección es obtenida de Madrazo (2014).

⁵⁴ Específicamente, se trata del arraigo, conforme al Artículo Transitorio Décimo Primero del decreto publicado el 18 de junio de 2008 en el DOF.

CRONOLOGÍA. CAMBIOS EN LA JURISDICCIÓN MEXICANA EN LO QUE SE REFIERE A LA REGULACIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD, EN FECHAS RECIENTES

REFORMAS LEGISLATIVAS FEDERALES

2002	“Aseguramiento de bienes” (Decreto por el que se expidió la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y se agregan distintas disposiciones del Código de Procedimientos Penales, 19/12/02)
2003	
2004	
2005	“Ley de Seguridad Nacional” (31/01/05)
	“Reforma constitucional de materias concurrentes” (Decreto por el que se declara adicionado un párrafo tercero a la fracción XXI, del Artículo 73 constitucional, 11/11/05)
2006	
2007	
2008	“Reforma procesal penal” (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del CFPP, LFDO, CPF, y otras, 23/01/08)
	“Reforma constitucional en materia de delincuencia organizada y de juicios orales” (Decreto reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución, 18/06/08)
2009	“Ley Federal de Telecomunicaciones” (Decreto por el que se adiciona una fracción XVI al artículo 64 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 09/02/09)
	“Reforma PGR” (Decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y reforma disposiciones de la Ley de Amparo, 29/05/09)
	“Reforma Artículo 16 constitucional” (Decreto por el que se adiciona un Segundo párrafo al artículo 16 de la Constitución, 01/06/09)
	“Ley de la Policía Federal” (01/06/09)
	“Ley de Narcomenudeo” (20/08/09)
2010	“Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro” (30/11/10)
2011	“Ley de Migración” (25/05/11)
	“Reforma constitucional en materia de derechos humanos” (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 y por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución, 06/06/11)
	“Robo de petróleo” (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del CFPP y LFDO, 24/10/11)
	“Justicia Militar” (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, 16/11/11)
2012	“Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados” (Decreto por el que se reforma esta Ley, 19/01/12)
	“Intervención Telefónica” (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del CFPP, del CPF, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y otras, 17/04/12)
	“Ley Federal de Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal” (08/06/12)
	“Ley de Lavado de dinero” (Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 17/10/12)

Fuente: Madrazo (2014)

no han sido ni siquiera acusadas de delito. El arraigo había sido declarado inconstitucional en 2005 por la Suprema Corte, pero se tornó constitucional con la reforma penal de 2008; sin embargo, no se atendieron los motivos de incompatibilidad con los derechos fundamentales de libertad personal hechos valer por la Suprema Corte al declarar su inconstitucionalidad en 2005⁵⁵.

La reforma constitucional se tradujo en reformas a las *leyes secundarias en 2009*. Estas reformas son de enorme importancia, pues alejaron a todo el régimen penal del modelo garantista que para el procedimiento ordinario contemplaba la reforma del 2008 –y no sólo al régimen de excepción para la delincuencia organizada–, inclinándolo así a todo el régimen penal hacia el tenor represivo del régimen de excepción. A raíz de la reforma a la ley secundaria, la veta que aumenta la discrecionalidad de la autoridad en detrimento de las garantías procesales de los acusados y víctimas, se expandieron para todo el sistema. Tal es el caso, por ejemplo, del doble papel –como testigo y autoridad– que se le otorgó a los policías que participan en un cateo.

También en 2009, se aprobó la *Ley de la Policía Federal (2009) que abrogó la Ley de la Policía Federal Preventiva*, en la cual se establecía una clara separación de funciones para la prevención e investigación de delitos (a cargo de la Policía Federal y del Ministerio Público/Procuradurías Generales, respectivamente). La nueva ley amplió las facultades de la Policía Federal para coadyuvar a la Procuraduría General en la investigación penal (mediante la participación directa en las investigaciones criminales) y para llevar a cabo investigaciones “preventivas” independientes. Así, esta ley implicó cambios de enorme trascendencia en la regulación de la prevención y persecución de delitos, justificada como parte del esfuerzo por combatir la delincuencia organizada. Como resultado, lo que antes era dominio exclusivo del Ministerio Público –la investigación–, ahora también lo es de la Policía Federal, lo que generó confusión entre las funciones que deben cumplir los distintos cuerpos de seguridad.

Este punto es importante considerarlo a la luz de la *Ley de Seguridad Nacional* (LSN, 2005) que dio sustento legal a las operaciones navales y militares contra la delincuencia organizada (aunque constitucionalmente la persecución de la delincuencia organizada debía ser exclusiva de la PGR). Anteriormente, las Fuerzas Armadas se limitaban a hacer frente a la seguridad nacional; la seguri-

dad pública estaba a cargo de las policías federal, estatales y municipales, e incluía la prevención del delito y la lucha contra el crimen en casos de flagrancia, pero no las investigaciones penales, que a su vez eran exclusivas del Ministerio Público y de las Procuradurías generales (federales o estatales). No obstante, la LSN facultó a la Marina y al Ejército para llevar a cabo labores de policía en todo el país, lo que dio pie a la sustitución de la policía local por parte de las fuerzas federales. En el agregado, se han erosionado gravemente las distinciones que existían entre seguridad nacional, seguridad pública, investigación y procuración de justicia, lo que ha incrementado la vulnerabilidad de los ciudadanos ante la arbitrariedad y ha hecho menos clara la responsabilidad de cada autoridad, tanto de sus funciones como de sus acciones.

También en el año 2009, otras reformas legales a la *Ley Federal de Telecomunicaciones* que incluyó medidas como la introducción de una excepción a la protección de datos personales (consagrada en el Art. 16 constitucional), ampliaron las herramientas de investigación a costo de restringir los derechos fundamentales (en este caso, el derecho a la privacidad) en casos de seguridad pública, seguridad nacional y salud pública, entre otros. Una crítica importante a estas medidas es que se genera un problema de indeterminación de derechos. Por ejemplo, la restricción del derecho a la protección de datos personales en casos de seguridad pública, seguridad nacional y salud pública pasó a ser determinada por el legislador ordinario y no, como es la regla general, a depender de disposición expresa constitucional.

La aprobación de la llamada *Ley de Narcome-nudeo* (LNM) en 2009 representa –junto con la reforma constitucional penal de 2008– el principal hito en el desarrollo del marco normativo de la política de drogas. Esta “ley” consiste en un conjunto de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley General de la Salud, del Código Penal Federal y del Código de Procedimientos Penales. En materia penal, se estableció una tabla de dosis máximas de posesión, dentro de las cuales la sustancia se debe estimar como destinada al consumo personal. En función de dicha tabla, se definieron los ámbitos de competencia federal (cantidades superiores a multiplicar por mil las dosis máximas de consumo personal) y estatal (cantidades iguales o inferiores a multiplicar por mil las dosis máximas de consumo personal).

Como consecuencia de estas reformas, se creó el

⁵⁵ En 2005, la Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2003 en la que una minoría legislativa impugnó la constitucionalidad de la figura del arraigo en la legislación penal del estado de Chihuahua. La Corte determinó que el arraigo “es jurídicamente incompatible con las garantías de libertad personal que establece la Constitución Federal a favor de todo gobernado...”.

delito específico de narcomenudeo, que incluye las conductas de posesión y comercio/distribución de narcóticos, cuando las cantidades son mayores a las establecidas en la tabla de consumo personal, pero menores a multiplicar esas cantidades por mil (art. 475 de la LGS). Así, tanto el consumo como el narcomenudeo quedan en el ámbito de la competencia local. En contraste, los delitos contra la salud en todas las demás modalidades o bien la posesión y comercio/distribución en cantidades superiores a multiplicar los montos de las tablas por mil, quedan en el ámbito de competencia de las instancias federales (por economía del lenguaje, podemos llamarles genéricamente narcotráfico); sin embargo, existen excepciones en las que las conductas en el ámbito de competencia local pueden ser procesadas por las instancias federales⁵⁶.

En el ámbito de la salud, la ley estableció los lineamientos que debían regir la atención al consumo y a la farmacodependencia desde el ámbito administrativo y se exigió la elaboración de programas específicos al respecto. La LNM por primera vez define y distingue el consumo y el consumo farmacodependiente. A pesar de que las entidades federativas asumen competencia en la persecución de delitos contra la salud, el marco normativo es discordante sobre si las facultades son de ejercicio potestativo u obligatorio. La definición de la cuestión dependerá de lo que hagan las legislaturas locales y de lo que, en su caso, resuelva la Suprema Corte. Si los precedentes establecidos por la Suprema Corte se mantienen, entonces –en materia de delitos contra la salud de competencia local– habría que considerar que la Federación decida qué se persigue, quién lo hace y cómo se sanciona. Por su parte, las entidades federativas deciden cómo, cuándo y de qué forma se persiguen los delitos de su competencia o si es que los persiguen.

Después de aprobada la LNM, la legislación mexicana ha seguido evolucionando para hacer frente al fenómeno de drogas y el de delincuencia organizada existente en el país. En 2010 se publicó la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* y, en 2011, se aprobó la *Ley de Migración*, la cual le da facultades al Instituto Nacional de Migración para consultar e informar a las autoridades encargadas de la seguridad nacional sobre individuos que tengan vínculos con la delincuencia organizada. El *Código de Justicia Militar* fue reformado en 2011 para incluir diversos tipos penales específicos para casos en que los militares se incorporen a la delincuencia organizada o colaboren con sus actividades. En 2012

se introdujeron reformas a la ley que establecen las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, haciendo distinción entre las medidas de seguridad adicionales que se deben tomar en cuenta en los centros penitenciarios cuando se trata de reos relacionados con la delincuencia organizada. Por medio de una reforma al *Código Federal de Procesamientos Penales y al Código Penal Federal en 2012*, se ampliaron las obligaciones a los concesionarios y permisionarios de Telecomunicaciones de entregar información a las autoridades otorgando una simple petición de éstas. Finalmente, también en 2012, se aprobó la *Ley Federal de Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal* para proteger a los “testigos colaboradores”, definidos como aquella[s] “persona[s] que habiendo sido miembro[s] de la delincuencia organizada accede[n] voluntariamente a prestar ayuda eficaz a la autoridad investigadora”.

En síntesis, el sexenio de Felipe Calderón fue de enormes transformaciones al marco jurídico aplicable en materia de política de drogas y, especialmente, en la persecución de la delincuencia organizada. Podemos identificar tres grandes tendencias: la primera resulta riesgosa y preocupante, pues se construyó un andamiaje normativo que facilita la faceta represiva del Estado, dotándole de más herramientas jurídicas de mayor discrecionalidad para investigar, perseguir y sancionar el delito. En particular, se generó un régimen especial de garantías ciudadanas disminuidas y potestades gubernamentales ampliadas, diferenciado el régimen penal ordinario del régimen destinado a la persecución de los delitos realizados bajo la modalidad de delincuencia organizada. En segundo lugar, encontramos la incorporación del ámbito estatal a la persecución específicamente de los delitos contra la salud (esto es, delitos de conductas relacionadas con las drogas), además de facultarle para desarrollar políticas de prevención y tratamiento de adicciones propias y adecuadas a sus necesidades. Esta medida representa el riesgo de involucrar a las entidades federativas a la consecución de una política represiva, multiplicando los espacios para la corrupción y el abuso a la ciudadanía; pero, por otra parte, representa una oportunidad para que las entidades federativas desplieguen políticas públicas orientadas a atender sus propias necesidades. Finalmente, en tercer lugar, en materia de salud se destaca –y debe celebrarse– que se haya distinguido el consumo de la farmacodependencia y que se hayan incorporado en ley nociones como la reducción de riesgos y daños,

⁵⁶ De acuerdo al artículo 474 de la LGS, estas excepciones son: (i) cuando la conducta se comete en la modalidad de delincuencia organizada; (ii) cuando el narcótico no está contemplado en la tabla de cantidades de consumo mínimo; (iii) cuando el Ministerio Público Federal sea quien detecte al delincuente; o (iv) cuando el Ministerio Público federal se lo solicite al ministerio público local.

por un lado, y la construcción de políticas públicas en materia de drogas, por el otro, con base en información científica. Sean los riesgos o las oportunidades lo que los cambios normativos del sexenio nos leguen con mayor intensidad, el sexenio 2006-2012 fue de enorme importancia en la construcción de las políticas de drogas en el futuro, al menos desde la perspectiva normativa.

IVC. SEGUIMIENTO A CAMBIOS LEGISLATIVOS INSTITUCIONALES DE LA LEY DE NARCOMENUDEO⁵⁷

En esta sección se describen los cambios legislativos en cada una de las entidades federativas para darle seguimiento a la implementación de la LNM. También se describen los cambios institucionales autorizados a partir de la aprobación de esta ley, tanto en los poderes judiciales como en los poderes ejecutivos locales, como los tribunales y las instancias de procuración de justicia, para así procesar los casos de narcomenudeo a nivel local.

De acuerdo a la LNM, las entidades legislativas contaban con un año de plazo, a partir de la entrada en vigor de la ley, para realizar las modificaciones normativas necesarias, y un término de tres años para implementar dichos cambios y poner en práctica las modificaciones dentro de sus estados. Aunque algunas entidades reformaron casi inmediatamente sus leyes,

éstas no entraron en vigor hasta mucho después.

La Suprema Corte, después de una acción de inconstitucionalidad promovida por la PGR en contra del estado de Quintana Roo, pronunció que la fecha límite para que los estados empezaran a conocer los delitos en materia de narcomenudeo sería el 21 de agosto de 2012; sin embargo, al terminar el gobierno de Calderón (en diciembre de 2012), sólo 23 de las 32 entidades federativas habían llevado a cabo algún tipo de adecuación en materia penal⁵⁸.

En materia de salud, aún menos entidades habían adecuado su normatividad para poner en práctica el contenido de la reforma. En diciembre de 2012, sólo 14 entidades federativas habían llevado adecuaciones legales para cumplir con las políticas de salud. La Secretaría de Salud tiene la obligación de elaborar un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, de observancia obligatoria para todos los prestadores de servicios de salud que realicen actividades preventivas, de tratamiento y de control de adicciones y farmacodependencia. Con la entrada en vigor de la LNM, los gobiernos locales son responsables de las campañas de información y orientación, de proporcionar información, brindar atención médica y tratamientos a personas que consuman, además de crear centros especializados en tratamiento, atención y rehabilitación, entre otros. Sin embargo, estas reformas no se han llevado a cabo debido a la falta de recursos y de infraestructura, aunado a la necesidad de hacer cambios a las leyes procesales o sustantivas.

TABLA 4. REFORMAS IMPLEMENTADAS POR TIPO Y MATERIA DE LEY

Fuente: elaboración propia con información obtenida de Pérez Correa y Silva (2014).

Reformas por tipo y materia de ley	Reformas según en efecto que buscan
1. Leyes orgánicas a. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la entidad federativa. b. Ley Orgánica de la PGJ estatal. c. Ley Orgánica del Ministerio Público/Fiscalía General. d. Otras.	Leyes que facultan al gobierno local.
2. Leyes en materia penal a. Código Penal. b. Código de Procedimientos Penales. c. Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad. d. Ley de Justicia para Adolescentes/Menores.	Leyes que definen y regulan en la materia.
3. Leyes en materia de salud. a. Ley de Salud. b. Otras.	Leyes que implementan políticas de salud pública.
4. Leyes en materia de seguridad pública.	

⁵⁷ La información de esta sección es obtenida de Pérez Correa y Silva (2014).
⁵⁸ Última consulta de cambios legislativos hecha el 3 de enero de 2013.

Como se observa en la tabla 4, las reformas que ya han sido implementadas en los diferentes estados son clasificadas a continuación por tipo y materia de ley, así como por el efecto que buscan generar. Con esto se pretende realizar un análisis exhaustivo de lo que se ha hecho y lo que falta por hacer en las entidades federativas.

Reformas por tipo y materia de ley. Se analizaron los cambios que se han dado en leyes orgánicas, las cuales facultaron a las instituciones en materia de narcomenudeo; en leyes de materia penal, facultando a las procuradurías locales para perseguir delitos de narcomenudeo; en leyes en materia de salud, las cuales fueron usadas para adaptar las leyes en materia de salud para la prevención y el tratamiento de las adicciones; y, finalmente, los cambios en leyes en materia de seguridad pública. La mayoría de las reformas se han dado en leyes penales a través de la modificación de los Códigos Penales o de los Códigos de Procedimientos Penales.

Reformas según el efecto que buscan. Se analizaron las leyes que facultan al gobierno local, tanto las que definen y regulan la materia como las que implementan políticas de salud pública. Los estados que regularon y facultaron tienen mayores posibilidades para definir cómo perseguir los delitos contra la salud. Asimismo, aquellos estados que, además de regular y facultar, implementaron las políticas públicas, muestran mayor injerencia en la forma en cómo se atiende el consumo de drogas ilícitas.

Dentro de los cambios institucionales llevados a cabo en el ámbito estatal se distinguen los Centros de Operación Estratégica (COE) y las Cortes de Drogas o Tribunales para el Tratamiento de las Adicciones, ambos claves para entender el contexto legal bajo el cual operan las instituciones de justicia penal en materia de drogas. Los primeros fueron creados para reemplazar a las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) y hacer frente a los delitos en materia de narcomenudeo o adicciones. Las UMAN fueron creadas en 2003 como instancias de coordinación entre los tres órganos de gobierno (federal, estatal y municipal) para contribuir con la investigación y persecución de los delitos contra la salud en su modalidad de posesión, suministro y venta de narcóticos en dosis personales. Por su parte, los COE tienen como finalidad

atender el fenómeno delictivo en materia de narcomenudeo bajo un esquema de cinco ejes rectores determinados en la Estrategia Nacional de Combate al Narcomenudeo⁵⁹. La principal diferencia entre las UMAN y los COE es que las primeras atendían únicamente delitos de narcomenudeo, mientras que los segundos abren la posibilidad de que la Federación se ocupe de otros delitos conexos “cuya incidencia ponga en riesgo la capacidad de atención particular de las autoridades locales de cada región”⁶⁰, es decir, amplían el campo de jurisdicción a cualquier tipo de delitos. Actualmente, 28 de las 32 entidades federativas han celebrado convenios de coordinación y colaboración con la PGR para la creación y funcionamiento de los COE, pero solamente en 12 entidades federativas se han establecido dichos centros⁶¹. Cifras de septiembre 2011 a julio 2012 muestran que 23% de los casos de delitos contra la salud se han procesado a través de los COE⁶² y, durante el mismo periodo, 20% del total de acciones realizadas por la PGR –en materia de narcomenudeo– se efectuaron en coordinación con las procuradurías de justicia y las secretarías de seguridad pública locales a través de los COE.

A nivel nacional, sólo dos Tribunales para el Tratamiento de Adicciones se encuentran en funcionamiento, ambos ubicados en el estado de Nuevo León. Los Tribunales están basados en un modelo de Cortes de Drogas (Drug Courts) con la idea de brindar a los imputados adictos la oportunidad de un tratamiento de rehabilitación y reinserción social, a través de una alternativa al proceso penal y a los castigos de prisión. Los requisitos para poder disfrutar de estos beneficios son: (i) no debe existir oposición del Ministerio Público; (ii) el auto de vinculación al proceso debe ser dictado por un delito cuya pena máxima no exceda los 8 años; (iii) se debe tratar de primo delincuentes; (iv) no se les pudo haber concedido el mismo beneficio en este proceso; (v) si se concede, no se puede poner en riesgo los bienes jurídicos de las personas; y (vi) se deben comprometer a cumplir las medidas y condiciones que el juez fije⁶³.

El estudio de la legislación vigente en el ámbito estatal muestra que no existe uniformidad en la aplicación de las normas en materia de drogas. Mientras que algunos estados han regulado la materia, otros no han cumplido con

⁵⁹ Los cinco ejes son: Reforma legal en materia de narcomenudeo, combate al delito, prevención del delito y las adicciones, canalización de farmacodependientes y creación de un observatorio ciudadano.

⁶⁰ DOF (2010).

⁶¹ Se solicitó información a todas las entidades federativas para conocer el número de COE operando. De las entidades que respondieron satisfactoriamente, se contabilizaron por lo menos 21 COE en toda la República (Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala).

⁶² Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón.

⁶³ Artículo 231 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León.

el plazo impuesto por la LNM para realizar las adecuaciones normativas e institucionales necesarias. Esto significa que no hay certeza jurídica para las personas en materia de delitos de drogas. Asimismo, el hecho de que las adecuaciones en materia de salud se han relegado sugiere poco interés por parte de los gobiernos en implementar una política de drogas que tenga un enfoque de salud.

En cuanto a los COE, éstos pueden representar un colapso en la división de jurisdicciones federales y estatales. Aunque uno de los objetivos de la LNM fue dar nuevas facultades a las procuradurías locales, la figura de los COE fusiona lo federal con lo local en ámbitos que van más allá de los delitos contra la salud. En otras palabras, los COE tienen facultades para investigar delitos distintos a los de narcomenudeo, dando lugar a que la federación tenga mayor injerencia en el ámbito local. Esto parece contradecir la intención plasmada en la LNM, que buscaba limitar la participación de la federación en delitos de menor importancia; sin embargo, y dado que los COE tienen poco tiempo de haber operado, existen pocos datos que nos permitan conocer el volumen y tipo de casos que procesan. Aún no podemos determinar si su trabajo se limita a los delitos en materia de narcomenudeo y estudios posteriores son necesarios para analizar la actuación de los mismos.

IVD. APLICACIÓN DE LA LEY: EL PROCESAMIENTO DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD⁶⁴

Con la aprobación de la LNM en 2009, se esperaba que la Federación disminuyera el número de casos perseguidos y se liberaran recursos federales para la prevención, persecución y sanción de otros delitos de competencia federal. En el caso de las entidades federativas, se buscaba que éstas asumieran la obligación de prevenir, perseguir, procesar y sancionar delitos en esta materia; sin embargo, los datos recabados muestran que la LNM no ha disminuido significativamente el número de casos por delitos contra la salud que se llevan en las instancias federales. En términos de detenciones, averiguaciones previas y sentencias, los delitos contra la salud representaron una proporción importante de los casos que se llevan en las instancias federales.

El porcentaje de personas detenidas por delitos contra la salud en el fuero federal representó 61.5% del total de las detenciones en 2012 (contra 62.6% en 2011). Similarmente, los delitos contra la salud representaron una parte importante del trabajo que realizan los Ministerios Públicos federales. En 2009, con la aprobación de las reformas en materia de narcomenudeo, las averiguaciones previas iniciadas por delitos contra la salud en el fuero federal representaron 51.9% del total de averiguaciones previas, cifra que disminuyó a 42.5% en 2011. Por el contrario, las averiguaciones previas consignadas por delitos contra la salud en el fuero federal aumentaron después de la aprobación de la LNM, incrementándose de 47.9% en 2009 a 54.6% en 2012; sin embargo, en promedio anual, sólo 30% de las averiguaciones previas iniciadas concluyeron en una consignación⁶⁵. A pesar de que la disminución en las averiguaciones previas podría aludir a cierta mejoría en la eficacia de las instituciones de procuración de justicia federal, el porcentaje de consignaciones muestra lo contrario.

Las sentencias dictadas en el fuero federal por delitos contra la salud también han aumentado y siguen representando el principal delito del total de las sentencias emitidas⁶⁶. Se consiguió información parcial acerca

⁶⁴ La información de esta sección es obtenida de Pérez Correa y Meneses (2014).

⁶⁵ Información de INFOMEX.

⁶⁶ Mientras que en 2009 las sentencias por delitos contra la salud representaron 46.7% del total de las sentencias emitidas por tribunales federales, en 2010 representaron 60.2% y en 2011, representaron 59.8%.

del procesamiento de delitos contra la salud en casi todas las entidades federativas: 30 procuradurías y 31 poderes judiciales; sin embargo, la mayoría de los estados aún no cuenta con información previa a 2012 y/o no proporcionaron información sobre la materia⁶⁷. De esta información se desprende que el número de asuntos relacionados con narcomenudeo (37,214 casos contra más de un millón⁶⁸) indica que las procuradurías locales no están persiguiendo delitos contra la salud o lo están haciendo sólo marginalmente. Además, y a pesar de la aprobación de la LNM, en el fuero federal los delitos de

posesión y consumo representaron el mayor número de averiguaciones previas iniciadas por las instancias federales, según datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública que abarcan el periodo de 2004 a septiembre de 2012. Del total de averiguaciones previas por delitos contra la salud llevadas a cabo por las instancias federales, la mayoría fueron por posesión y consumo, representando 68% del total de averiguaciones previas en 2009 y 71% en 2010⁶⁹. Esto significa que, a pesar de la reforma de 2009, las instancias federales y locales siguen operando, en parte importante, como si no hubiera habido reforma.

⁶⁷ Se realizaron preguntas a las procuradurías locales (acerca del total de averiguaciones previas, personas detenidas y consignaciones por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo) y al Poder Judicial de Justicia (acerca de las personas sentenciadas y procesadas por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo) en cada entidad. Solamente las procuradurías de Colima y San Luis Potosí, y los Poderes Judiciales de Jalisco y de Querétaro entregaron información completa, y en 13 casos (entre poderes judiciales y procuradurías de cada uno de los estados), no se proporcionó la información. En el resto de casos, la información fue proporcionada de manera incompleta.

⁶⁸ Para estas cifras se consideró el total de averiguaciones previas, consignaciones, detenidos y sentenciados.

⁶⁹ La información sobre averiguaciones previas no viene desglosada por tipo de conducta delictiva para las consignaciones en el documento original de los autores (ver Pérez Correa y Meneses, 2014).

PARTE V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO ACTUAL

En este reporte se realizó un primer análisis acerca de los resultados, deficiencias, lecciones aprendidas y políticas exitosas de la política de drogas en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), para así poder proveer de recomendaciones y posibles oportunidades de mejora para el gobierno entrante. Por medio de trabajos de colaboración con diferentes profesores y asistentes de investigación del CIDE, se realizó un análisis de la política de drogas en cuanto a la oferta y la demanda de drogas, y se describieron los efectos que esta política tuvo en materia de derechos humanos, competitividad electoral, economía regional y sobre la asignación del presupuesto. Por otro lado, se analizó en detalle los cambios en la legislación para dar cabida a esta política de drogas enfatizando en la importancia que tuvo para el país la aprobación e implementación de la Ley de Narcomenudeo. Varias son las conclusiones de este trabajo, las cuales se alistan a continuación:

1. Tanto en los resultados como en el aparato programático, hubo un desequilibrio entre los enfoques de combate al narcotráfico y de prevención y tratamiento de adicciones, pues la perspectiva de la política se inclinó hacia el prohibicionismo.
2. La atención al problema desde la perspectiva de salud (prevención y atención) quedó rezagada tanto institucional como presupuestalmente.
3. No hay una política de drogas integral. Existen programas con poca cohesión y con una inclinación clara a privilegiar la represión. Esos programas no están diseñados de forma que puedan ser evaluados, ya que en su mayoría o no contemplan indicadores de éxito o los indicadores de éxito que contemplan miden en realidad acciones, no resultados.
4. Hubo un incremento presupuestal importante para las actividades y cuerpos represivos del Estado. Ese incremento presupuestal fue, conforme a los parámetros que México usa para reportar avances a las instancias internacionales, crecientemente ineficiente.
5. Debido a la ausencia de codificación del gasto público destinado a la política de drogas, el gasto ejercido es poco transparente y casi imposible de monitorear.
6. Los datos a los que tenemos acceso indican un

claro y marcado incremento en violaciones a derechos humanos por parte de las corporaciones encargadas de ejercer la prohibición del narcotráfico.

7. La violencia impactó negativamente la economía de las localidades más afectadas y redujo la competitividad electoral. Dicha violencia también fomentó el éxodo poblacional de las regiones más violentas del país.

8. Los cambios legales tendieron a erosionar derechos fundamentales, centralizar la política criminal y establecer un régimen de excepción expansivo que dota de mayor discrecionalidad a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia.

9. Al realizar un análisis de la legislación mexicana en materia de política de drogas, se observa una gran brecha entre los cambios en la legislación y los cambios institucionales para implementar la ley. Este punto es de suma importancia principalmente con la Ley de Narcomenudeo (LNM): a pesar de que ésta trató de darle facultad a los estados para que empezaran a tratar los delitos en materia de narcomenudeo, en la práctica, las entidades federativas no han llevado a cabo las adecuaciones en materia penal y todavía falta bastante para que la implementación de la ley pueda ser evaluada a nivel estatal.

10. La persecución de los delitos contra la salud ocupa una proporción importante y creciente de los esfuerzos de procuración y administración de justicia. Los principales efectos se ven reflejados en: la saturación del sistema de procuración de justicia, el incremento desproporcionado de detenidos y de averiguaciones previas iniciadas y la disminución en la eficacia en la procuración de justicia, entre otros.

11. La guerra contra las drogas saturó y colapsó el sistema de procuración y administración de justicia. Dado el aumento de averiguaciones previas después de declarada la “guerra contra el crimen organizado”, y la poca proporción de éstas que terminaban ante un juez, la política de drogas tuvo un efecto contraproducente en la capacidad de investigación, saturando el sistema judicial. Esta ineficacia en la procuración de justicia incrementó la impunidad (Madrado y Guerrero, 2012).

REFERENCIAS

- Aguilar Camín, H., Guerrero, E., Madrazo, A., Lajous, A., Hernández, T., Chávez, J. y Haro, D. (2012). *Informe Jalisco. Más allá de la guerra de las drogas*. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Planeación: Ediciones Cal y Arena.
- Anaya, A. (2013). Security and Human Rights in the Framework of Mexico's "War on Drugs" (68-70). En Brian Bow y Arturo Santa-Cruz (eds.), *The State and Security in Mexico. Transformation and Crisis in Regional Perspective*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Anaya, A. (2014). *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México: 2007-2012*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.
- Arellano, S. (2009). Alcohólico, uno de cada 6 adolescentes. *El Universal* (en línea). Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/602971.html> (consultado el 30 de agosto de 2013).
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (oea). (2013). *Declaración de Antigua, Guatemala, por una Política Integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas*. 43º Periodo de Sesiones, 6 de junio.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2010). Auditoría Procuraduría General de la República. Citado en A.M. Guerrero (2013). Análisis de los planes y programas de gobierno.
- Bagley, B.M. (2002). *Drug trafficking, political violence and US policy in Colombia in the 1990s*. Coral Gables: unpublshpaper.
- Berruecos Villalobos, L. (2010). *Drogadicción, farmacodependencia y drogodependencia: definiciones, confusiones y aclaraciones*. Cuicuilco, 17(49), 61-81.
- bndd. (1971). *History Repeats Itself: Historical Parallels in Drug-abuse*. Maryland: J. Brandy Co.
- Bratton, M. (2008). Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns. *Electoral Studies*, 27(4), 621-632.
- Cardoso, F.H., Gaviria, C., Zedillo, E. (2009). *Drogas: está abierto el debate*. Global Commission on Drug Policy. URL: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf (página web visitada en mayo, 2013).
- Caulkins, J. y Lee, M. (2012). Legalizing drugs in the US: a solution to Mexico's problems for which Mexico should not wait. En E. Zedillo y H. Wheeler (eds.), *Rethinking the "War on Drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.
- Chaturvedi, A. (2005). Rigging Elections with Violence. *Public Choice*, 125, 189-202.
- Collier, P. y Vicente, P. (2012). Violence, Bribery, and Fraud: The Political Economy of Elections in Sub-Saharan Africa. *Public Choice*, 153, 117-147.
- Cruz, J.M. (2000). Violencia, Democracia y Cultura Política. *Nueva Sociedad*, 167, 132-146.
- Csete, J. (2010). *Desde las Cumbres de las Montañas. Lo que el Mundo Puede Aprender del Cambio en las Políticas sobre Drogas en Suiza*. Open Society Foundations, Programa de Políticas Globales sobre Drogas, mayo.
- csn (Consejo de Seguridad Nacional). (2010). Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada. Presidencia de la República, México, obtenida a través de *El Universal*, El detalle mes a mes de los homicidios del narco, enero de 2013 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736970.html>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Acuerdo A/003/10, Procuraduría General de la República, 3 de febrero de 2010. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5130195&fecha=03/02/2010.
- Domoslawski, A. (2011). *Política sobre Drogas en Portugal. Beneficios de la Descriminalización del Consumo de Drogas*. Lessons for drug Policy Series, Open Society Foundations.

- Escalante G., F. (2011). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. *Nexos* en línea, marzo 2011. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>.
- Espinosa, S. (manuscrito). *Towards a Method to Assess Ex-Post Regulatory Effectiveness: Applying Institutional Grammar to Tobacco Legislation in Mexico*. Documento de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.
- Espinosa, S. (2014). *Regulación y consumo de drogas en México: Una primera mirada al caso del tabaco y la marihuana*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.
- García, M. (2009). *Political Violence and Electoral Democracy in Colombia: Participation and Voting Behavior in Violent Contexts*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Garduño, R. y Núñez, H. (2014). *Evaluación económica del efecto regional de las drogas ilícitas en México*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.
- Gaviria Uribe, A., y D. Mejía. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Colombia: Universidad de los Andes.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2012). La estrategia fallida. *Nexos*, diciembre. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- Gilliam, F. y Shanto, I. (2000). Prime Suspects: The Influence of Local Television News on the Viewing Public. *American Journal of Political Science*, 44, 3, 560-573.
- Global Commission on Drug Policy. (2012). The War on Drugs and hiv/aids: How the Criminalization of Drug Use Fuels the Global Pandemic. Junio.
- Global Commission on Drug Policy. (2013). The Negative Impact of the War on Drugs on Public Health: The Hidden Hepatitis C Epidemic. Mayo.
- Grund, J. y Breeksema, J. (2013). Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands. Lessons for drug Policy Series, Open Society Foundations.
- Guerrero, A. (2014a). *Análisis de los planes de gobierno y programas de gobierno en materia de drogas*. En Mc GrawHill, El mal menor de la gestión de las drogas, México
- Guerrero, A. (2014b). *Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México: 2007-2012*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.
- Hernández T., J. y Zamudio A., C. (2009). Mexico: The Law Against Small-Scale Drug Dealing. Washington Office on Latin America, Transnational Institute, octubre. Disponible en www.tni.org/files/download/dlr3.pdf.
- Hope, A. (2012). Sobre la encuesta nacional de adicciones. *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2012/11/05/sobre-la-enquesta-nacional-de-adicciones/> (consultado el 8 de diciembre de 2012).
- Jelsma, M. (2003). Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs. *International Journal of Drug Policy*. Amsterdam, Países Bajos: Elsevier Science B.V.
- Kerbel, M. (2001). *If it Bleeds, it Leads. An Anatomy of Television News*. Boulder: West View Press.
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8.
- Labate, B. C. y Ruiz Flores, P. (2014). Critical reflections on the National Addiction Surveys (ENAs) in Mexico. *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 21(6), 427-433.
- Lozano-Gracia, N., Piras, G., Ibáñez, A. M., y Hewings, G. J. (2010). The journey to safety: conflict-driven migration flows in Colombia. *International Regional Science Review*, 33(2), 157-180.
- Madrazo, A. y Guerrero, A. (2012). Más caro el caldo que las albóndigas. *Nexos*, diciembre. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103069>.
- Madrazo, A. (2013). *¿Criminales y enemigos? El narcotraficante mexicano en el discurso oficial y en el narcocorrido*. En SELA, Violencia, Legitimidad y Orden Público, Buenos Aires.
- Madrazo, A. (2014). *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.

Miron, J. (2012). Government policy towards illegal drugs: an economist's perspective. En E. Zedillo y H. Wheeler (eds.), *Rethinking the "War on Drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.

Núñez, H. y Garduño, R. (2014). *Un análisis económico de la oferta de drogas ilícitas y de la política contra el narcotráfico en México*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.

Olivera-Chávez, Itandehui, R., Cermeño-Bazán, R., Sáenz de Miera-Juárez, B, Jiménez-Ruiz, J. y Reynales-Shigematzu, L. (2010). El efecto del precio del tabaco sobre el consumo: un análisis de datos agregados para México. *Salud Pública de México*, 52(2).

Organización Mundial de la Salud (OMS). Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Ginebra, Suiza, 2003. Disponible en <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf>.

OMS. (1964). *XIII Informe del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud en Drogas Toxicomanías*, Ginebra, Suiza, serie de Informes Técnicos núm. 273.

Orquiz, M. (2012). Corrompió guerra antinarco aquí a miles de adolescentes. *El Diario MX* (en línea). Disponible en http://diario.mx/Local/2012-12-28_b25e5757/corrompio-guerra-antinarco-aqui-a-miles-de-adolescentes (consultado el 16 de mayo de 2013).

Pérez Correa, C. y Silva, K. (2014). *El Estado frente al consumo y los consumidores de droga ilícitas en México*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE

Pérez Correa, C. y Meneses, R. (2014). *La guerra contra las drogas y el procesamiento penal de los delitos de drogas 2006 – 2012*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.

Ponce, A. (2014). *Narcos, violencia y competitividad electoral a nivel municipal: Evidencia del caso mexicano*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.

Presidencia de la República. (2011). Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, ciudad de México, septiembre. Disponible en <http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob11/AnexoEstadisticoPDF/anexo%20ompleto.pdf> (última consulta: 6 de septiembre de 2013).

Programa Nacional para el Control de las Drogas (pncd). Objetivos específicos. Disponible en bit.ly/1jzOyXc (consultado en septiembre de 2013).

Purón-Cid, G. (2014). *El impacto presupuestario de una política de drogas prohibicionista 2006 – 2012*. Cuaderno de Trabajo del PPD. Aguascalientes: CIDE Región Centro.

Robinson, J. y Ragnar, T. (2009). The Real Swing Voters' Curse. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, (99) (2), 310-315.

Rodriguez-Oreggia, E. y Flores, M. (2011). Structural Factors and the "War on Drugs" effects on the upsurge in homicides in Mexico. México: egapitesm-Working Papers.

Romer, D., Jamieson, K. y Sean A. (2003). Television News and the Cultivation of Fear of Crime. *Journal of Communication*, 53(1), 88-104.

A. Rosmarin y N. Eastwood (2012). A quiet Revolution: Drug Decriminalization Policies in Practice Across the Globe. Release: Drugs, The Law & Human Rights, parte de la campaña "It's Time for Better Laws".

Sánchez, F. y Palau, M. (2006). Conflict, Decentralisation, and Local Governance in Colombia, 1974-2000, sede Universidad de los Andes, Documento 2006-46.

Santos, J.M. (2012). Discurso de clausura del presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, 15 de abril de 2012. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=VLz6Z0rXIOw> (página web visitada en mayo, 2013).

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (oea). (2013). El Problema de las drogas en las Américas.

- Small, D., Drucker, E. y Comité Editorial (2006). Policy makers ignoring science and scientists ignoring policy: the medical ethical challenges of heroin treatment. *Harm Reduction Journal*, 3(16), doi: 10,1186/1477-7517-3-16
- Thoumi, F.E. (2005). The numbers game: let's all guess the size of the illegal drug industry. *Journal of Drug Issues*, 35(1), pp. 185-200.
- Trans-Border Institute, Drug Violence in Mexico, 2011. Disponible en <http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2011/03/2011-tbi-drugviolence.pdf>.
- Trelles, A. y Carreras, M. (2012). Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 4(2), 89-123.
- Washington Office on Latin America (WOLA). (2010). *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*. Washington/Amsterdam: Transnational Institute.
- Zamudio, C.A. (2013). México y su ley contra el narcomenudeo. Disponible en <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/mexico/item/1231-mexico-y-su-ley-contr-el-narcomenudeo> (consultado en enero de 2013).
- México: Descriminalización parcial e incompleta. Reformas a las leyes de drogas en América Latina. URL: <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/mexico/item/248-mexico> (página web visitada en mayo, 2013).
- Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. URL: www.recomendacionesdh.mx.



Este Cuaderno de Trabajo *La política de drogas en México 2006-2012: Análisis y resultados de una política prohibicionista* se terminó de imprimir en diciembre de 2014, en los talleres de *Impresos Minerva*, en Av. Independencia No. 126, Aguascalientes, Ags., México. El tiraje consta de 100 ejemplares. El diseño gráfico lo realizó Armín Cortés.

La política de drogas en México 2006-2012: análisis y resultados de una política prohibicionista

El fracaso de la “guerra contra las drogas” ha sido documentado en diferentes instancias internacionales. México ha estado involucrado en este debate desde 1993 cuando pidió que se discutiera la política de drogas actual en la Sesión Especial de las Naciones Unidas en 1998. En 2009, los expresidentes de México, Colombia y Brasil (Ernesto Zedillo, César Gaviria y Fernando Henrique Cardoso) plantearon un cambio en materia de política de drogas, proponiendo la despenalización de la marihuana y la regulación de otras sustancias. En junio de 2013, los presidentes del hemisferio discutieron en Guatemala el informe preparado por la Organización de Estados Americanos en el cual se documentaba el fracaso de la política de drogas actual.

A pesar del debate sobre la materia que se ha presentado en la esfera internacional, el gobierno de Felipe Calderón combatió “frontalmente” el crimen organizado, reformando el marco legal para perseguir aquellos crímenes relacionados con el tráfico de drogas ilícitas e involucrando a distintos niveles de gobierno en la guerra contra las drogas. En este contexto, *La política de drogas en México 2006-2012: análisis y resultados de una política prohibicionista*, tiene como objetivo recopilar la información existente sobre la política de drogas en México durante el sexenio de Calderón (2006-2012), revisando las estadísticas disponibles, los cambios en el marco legal y los programas gubernamentales existentes. Por medio de trabajos de colaboración de diferentes profesores y asistentes de investigación del CIDE, se realiza un análisis de la política de drogas en cuanto a la oferta y la demanda de drogas, y se describen los efectos que esta política tuvo en materia de derechos humanos, competitividad electoral, economía regional y sobre la asignación del presupuesto.

Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas:

La presente colección de cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro tiene como objetivo principal recopilar la información existente sobre la política de drogas en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), revisando las estadísticas disponibles, los cambios en el marco legal y los programas gubernamentales existentes con el fin de hacer recomendaciones de política al gobierno entrante. Asimismo, busca, desde una perspectiva objetiva, entender mejor la situación en la que se encuentra el país actualmente en la materia, las deficiencias existentes, las lecciones aprendidas, las políticas exitosas, los fracasos y las posibles oportunidades de mejora.

