

ELEMENTA

DDHH

# RADIOGRAFÍA

DE LA

# PROHIBICIÓN:

POLÍTICA DE DROGAS EN  
MÉXICO 2018-2024



## **Coordinación de la investigación**

Adriana Muro Polo - Directora Ejecutiva  
Renata Demichelis Ávila - Directora oficina de México

## **Investigación**

Diego Jiménez Padilla  
Isaias Pablo Tolentino  
Valeria Gutiérrez Vega

## **Diseño**

Magali Arellano Rivera  
Angélica Linares Rodríguez  
Paula Hernández Vargas - Coordinadora de comunicación estratégica  
Aurora Sánchez Zavala - Estratega de comunicación

## **Diagramación**

Angélica Linares Rodríguez



**CDMX, MÉXICO**

**Realizado por Elementa DDHH**

**WWW.ELEMENTADDHH.ORG**



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	.....	<b>Pág. 05</b>
<b>Contexto general</b>	.....	<b>Pág. 08</b>
<b>Enfoque bélico del sistema de prohibición de drogas</b>	.....	<b>Pág. 18</b>
<b>Los cimientos que consolidaron la militarización</b>	.....	<b>Pág. 18</b>
Militarizar para declarar el fin de la “guerra”	.....	Pág. 20
El fortalecimiento del poder económico y político de las fuerzas armadas	.....	Pág. 23
<b>El Acuerdo Bicentenario: ¿Una nueva apuesta bilateral en materia de drogas?</b>	.....	<b>Pág. 29</b>
<b>Comportamiento de las fuerzas armadas para hacer frente al mercado ilícito de drogas</b>	.....	<b>Pág. 44</b>
La transformación del mercado ilícito de drogas	.....	Pág. 52
<b>Enfoque punitivo del sistema de prohibición de drogas</b>	.....	<b>Pág. 70</b>
<b>El desafío de transformar la política punitiva de drogas en México</b>	.....	<b>Pág. 70</b>

<b>El estancamiento de la regulación de las drogas</b>	.....	<b>Pág. 73</b>
<b>Criminalización del uso de drogas mediante aplicación de faltas cívicas</b>	.....	<b>Pág. 77</b>
<b>Diagnóstico del sistema punitivo: detenciones por delitos de drogas</b>	.....	<b>Pág. 87</b>
<b>Populismo punitivo en delitos de drogas</b>	.....	<b>Pág. 95</b>
<b>Amnistía y drogas: Una vía de reparación dentro del sistema de prohibición</b>	.....	<b>Pág. 99</b>
<b>Enfoque de salud y derechos humanos en la atención al consumo de drogas</b>	.....	<b>Pág. 105</b>
<b>El fortalecimiento del estigma desde la presidencia</b>	.....	<b>Pág. 105</b>
Escuchemos Primero	.....	Pág. 110
En el mundo de las drogas no hay final feliz / No te arriesgues, no vale la pena	.....	Pág. 112
Si te drogas, te dañas	.....	Pág. 114
<b>La nueva era de la prevención y la atención a la salud mental</b>	.....	<b>Pág. 118</b>
Agendas contrapuestas en la atención al consumo de drogas	.....	Pág. 118
Transformación de la institucionalidad de atención a uso de drogas	.....	Pág. 121
<b>Proliferación de centros de rehabilitación privados: El Estado re basado en la atención al consumo de drogas</b>	.....	<b>Pág. 125</b>
<b>Recomendaciones</b>	.....	<b>Pág. 133</b>

# INTRODUCCIÓN

**“Estoy muy seguro, estoy satisfecho que todo lo que se ofreció se está cumpliendo”<sup>1</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

La campaña de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su posterior triunfo para ocupar la presidencia de México en el año 2018 generaron altas expectativas de cambio y “transformación”. Entre ellas, la de replantear la política de drogas de corte prohibicionista que tenía al país sumido en violencias y vulneraciones a derechos humanos, sostenidas por grandes redes de corrupción. Su promesa abría la posibilidad de transitar a una política centrada en las personas en lugar de las sustancias. Frente al cierre de la administración de López Obrador, se vuelve relevante analizar las narrativas, estrategias y acciones que se llevaron a cabo en estos casi seis años, para determinar si es que “todo lo que se ofreció se está cumpliendo”.

En este contexto, desde Elementa dimos seguimiento durante todo el sexenio al comportamiento de la política de drogas a nivel federal. Con base en dicho monitoreo surge *Radiografía de la Prohibición*, documento que tiene como objetivo contrastar las promesas de campaña de AMLO y las líneas de acción planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, con los instrumentos de política pública implementados por la administración pública federal, los cambios institucionales y la promulgación de legislación sobre dicha temática.

---

<sup>1</sup> López Obrador. (2024, marzo 8). Conferencia Matutina.

Ante la influencia de la narrativa del presidente AMLO, esgrimida todos los días desde la conferencia de prensa matutina, a través del análisis de información cuantitativa y cualitativa buscamos responder las siguientes preguntas: **¿la narrativa del presidente influyó o no en la acción u omisión de medidas para transitar hacia una reforma a la política de drogas en México?; ¿qué aspectos fortaleció o cambió de la estrategia iniciada en 2006 por Felipe Calderón?; ¿qué avances hubo en la materia?; ¿estos lograron superar la visión moral presidencial de estigma y criminalización?**

Para el análisis se utilizaron diversas fuentes estadísticas, documentales y testimoniales, principalmente. Para un periodo que abarca de noviembre de 2018 a marzo de 2024, se utilizó información pública sistematizada por Elementa, respuestas a las solicitudes de acceso a la información a las entidades federales relacionadas con la política de drogas, entrevistas, así como información de otras organizaciones de la sociedad civil. De igual forma, se incorporó información obtenida a través de los correos filtrados por el colectivo Guacamaya. Estas fuentes fueron contrastadas con la narrativa del presidente AMLO y otros servidores de la administración pública federal expresada durante las conferencias matutinas entre enero de 2019 hasta marzo de 2024.

Para lograr una fotografía integral de la política de drogas durante el sexenio de AMLO dividimos nuestros análisis en tres aristas que interseccionan. En primer lugar, con base en la promesa de “des-militarizar” al país, nos concentramos en el **enfoque bélico** de la prohibición: las contradicciones entre el discurso de “abrazos no balazos” y la narrativa añeja que coloca al mercado ilícito de sustancias psicoactivas como el eje central que sustenta las políticas de securitización y la justificación para fortalecer el poder político del ejército en la vida pública. Esto a pesar de las redes de corrupción vigentes con el crimen organizado y las vulneraciones a derechos humanos documentadas desde hace más de una década.

En segundo lugar, tomamos como referencia el compromiso de transformar la estrategia de persecución y castigo para concentrarnos en el **enfoque punitivo** de la política de drogas durante el sexenio. El análisis se centró en dos niveles: por un lado, evidenciar el estancamiento del proceso de regulación del cannabis en el Congreso, a pesar de haber sido una

iniciativa alineada al plan de gobierno; y, por el otro, analizar los niveles de criminalización administrativa de la población usuaria de drogas y la persecución penal en contra los eslabones más expuestos del mercado ilegalizado. En el marco de este enfoque también estudiamos los resultados de la Ley de Amnistía a nivel federal publicada en el año 2020 que beneficia entre otras, a personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y/o coacción por parte del crimen organizado que cometieron delitos de drogas.

Por último, con base en el reconocimiento del gobierno federal de dejar atrás la pretensión de tratar el consumo de drogas desde un enfoque prohibicionista para dar paso a tratamientos de reinserción y “desintoxicación”, estudiamos el **enfoque en materia de salud y derechos humanos** de las acciones dirigidas a la atención a personas usuarias de sustancias psicoactivas. En este apartado, analizamos la trayectoria de las campañas en medios masivos de comunicación y las variables que condicionaron su contenido. Además, revisamos los cambios institucionales derivados de la reforma en materia de salud mental y los retos en la fiscalización ante las dinámicas actuales en las que operan los centros de rehabilitación privados en territorio nacional.

Nuestra apuesta con esta radiografía es impulsar una política de drogas durante la próxima administración, con base en los aciertos, avances, retrocesos y pendientes identificados que deja el sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Una política que deje atrás el enfoque bélico y punitivo que actualmente rigen las acciones a nivel federal y local que tanto daños ha causado, y que permita transitar hacia una narrativa y una política centrada en las personas que realmente incorpore el enfoque de derechos humanos. Es por ello que, derivado del análisis realizado y conscientes de que la política de drogas atraviesa a los distintos niveles de gobierno, incluimos **63 recomendaciones** dirigidas a la próxima administración del gobierno federal, al Congreso de la Unión, a los gobiernos locales, la Fiscalía General, así como las fiscalías y los congresos locales. Con esto queremos aportar al debate público y a la adopción de soluciones políticamente viables y socialmente necesarias que, de forma escalonada, puedan lograr transformar la política actual.

# CONTEXTO GENERAL

**[Se requiere] cambiar la estrategia de “combate” a la inseguridad y a la violencia porque no ha funcionado.<sup>2</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

La elección de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como presidente de la República en 2018 fue percibida por un amplio sector de la sociedad como un motor de transformaciones. Esta simbolizaba la posibilidad de dar marcha atrás a la maquinaria de graves violaciones a derechos humanos que se echó a andar con la militarización de la “lucha contra las drogas”. Respecto a la política en la materia, el imaginario de la transformación se ancló en una idea de pacificación basada en modificar la estrategia de seguridad que había derivado en una aguda crisis humanitaria, en donde la consigna que abanderó el cambio se conoció como **“abrazos no balazos”**.<sup>3</sup> Al referirse sobre el discurso bélico de la política de drogas, el presidente propuso **no apostar a la “guerra”**<sup>4</sup> y a la violencia, sino anteponer la paz y el perdón: **“No se puede enfrentar la violencia con violencia”**.<sup>5</sup>

2 López Obrador. (2018, mayo 8). Diálogo por la paz, min 23:30. AMLO. [dthx.short.gy/e9HvGB](https://dthx.short.gy/e9HvGB)

3 López Obrador. (2016, octubre 22). Asambleas informativas en Sinaloa, Propone AMLO producción, trabajo y abrazos para México; no balazos. AMLO. [dthx.short.gy/H9QBvk](https://dthx.short.gy/H9QBvk)

4 López Obrador. (2018, octubre 24). El jefe de Estado es responsable principal de inseguridad y violencia, afirma presidente electo en clausura de Foros para la Pacificación. AMLO., [dthx.short.gy/A1sBsB](https://dthx.short.gy/A1sBsB)

5 López Obrador. (2017, octubre 2017). “En Chihuahua el “cambio” fue una farsa; continúa inseguridad y

Entre 2006 y 2018, los gobiernos en turno aceleraron la militarización de cuerpos de seguridad pública civiles, así como de sus funciones, con la justificación de combatir al narcotráfico. Esto implicó un aumento en la violencia y letalidad, pues, mientras el mandato de los cuerpos policiales es proteger a la población con un uso mínimo de la fuerza, la respuesta de las fuerzas armadas privilegia y justifica —desde una posición bélica— que se combata hasta vencer al enemigo.<sup>6</sup>

Contrario al objetivo de confrontar al crimen organizado para eliminarlo, este creció al amparo del Estado.<sup>7</sup> Más que una “guerra”, lo que ocurrió en 2006 es que el Estado usó al ejército para controlar con violencia el mercado ilícito de drogas, ante lo cual la respuesta de otros actores fue igual o más violenta.

**La disputa por el control del mercado de drogas no es entre Estado y narcotráfico, sino que más bien se ha librado entre redes de macrocriminalidad,<sup>8</sup> las cuales están conformadas por autoridades, empresas y crimen organizado. Este tipo de redes se denominan *macro*, pues, a diferencia del crimen común, estas condensan y acumulan a diversos actores, poderes fácticos y recursos políticos. De esta manera, no solo inciden en la política del país, sino que, en muchos casos, ejercen una gobernanza criminal en distintos territorios<sup>9</sup> donde se involucra la comisión de múltiples vulneraciones a derechos humanos, como desapariciones, homicidios, violencia sexual, trata de personas, desplazamiento forzado, entre otras. Estos actos quedan frecuentemente impunes, pues la existencia de estas redes también permea el sistema de persecución penal.**

Las prácticas de corrupción que hacen posible la conformación de dichas

---

violencia: AML0”. AML0. [dthx.short.gy/XTSHgS](https://dthx.short.gy/XTSHgS)

6 Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2013). *La Guardia Nacional Retos*. Casede, p. 11.

7 Astorga, L. (2012). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al Nuevo Milenio*, Grijalbo.

8 Vázquez, L. D. (2019). *Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos*. FLACSO, Heinrich Böll Stiftung, UNAM, p. 55.

9 Vázquez, L. D. (2019). *Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos*. FLACSO, Heinrich Böll Stiftung, UNAM, pp. 55-56.

redes dan paso a que se genere una zona gris en la que es casi imposible distinguir entre actores estatales y del crimen organizado, ya que las partes clave de la red también son piezas fundamentales de la estructura del Estado. La detención en EEUU en 2019 de Genaro García Luna, acusado de mantener vínculos con el Cártel de Sinaloa cuando se desempeñaba como secretario de Seguridad Pública (2006-2012), es un ejemplo de los alcances políticos<sup>10</sup> de las redes macrocriminales. Durante su mandato a cargo de la seguridad a nivel nacional, García Luna permitió y orquestó prácticas violatorias de derechos humanos en el marco de la “guerra” con grupos del crimen organizado. Al respecto, la CNDH documentó por lo menos 44 recomendaciones contra la Secretaría de Seguridad que involucraron montajes, desapariciones y torturas por parte de miembros de dicha entidad.<sup>11</sup>

Sobre la condena de García Luna en 2023, AMLO señaló que ésta “ayudará a seguir limpiando la corrupción”.<sup>12</sup> Esto era consecuente con uno de los compromisos pronunciados tras su victoria electoral, cuando prometió que “erradicar la corrupción y la impunidad será la misión principal del nuevo gobierno”.<sup>13</sup>

Otro caso que muestra las trágicas consecuencias que se pagan a costa de mantener la protección y encubrimiento de redes macrocriminales es la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa en 2014. Al respecto de lo ocurrido, una de las líneas de investigación del GIEI apunta a la colusión de distintos actores que habrían estado involucrados en su desaparición. Las investigaciones señalan la participación del crimen organizado, policías tanto locales como estatales, poder judicial local, autoridades y funcionarios del Ejecutivo — como el alcalde de Iguala, José Luis Abarca, y el ex procurador de justicia, Jesús Murillo Karam—, soldados y comandantes del ejército. Esta línea, basada en la existencia de un quinto autobús<sup>14</sup> que fue tomado por los

---

10 Calveiro, P. (2012). *Violencias de Estado, México. La Guerra Antiterrorista y la guerra como medios de control*. Siglo XXI, pp. 218-223.

11 Sánchez Ley, L. (2023, enero 19). Genaro García Luna comandó un batallón de tortura, montajes y atropellos como secretario de Seguridad. *Milenio*. [dthx.short.gy/rpTRV2](https://dthx.short.gy/rpTRV2)

12 Presidencia de la República. (2023, febrero 22). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/hUliYF](https://dthx.short.gy/hUliYF)

13 BBC News Mundo Redacción. (2018, julio 2). 6 promesas con las que López Obrador quiere cambiar México. *BBC News Mundo*. [dthx.short.gy/gk9Doc](https://dthx.short.gy/gk9Doc)

14 Pachico, E. (2016, mayo 2). Cuatro preguntas sobre el quinto autobús en el caso de los 43 desapare-

normalistas sin saber que este transportaba heroína, expondría una red de macrocriminalidad que operaba entre Guerrero y Chicago.<sup>15</sup> Esto explicaría, en parte, la violenta y desmedida reacción por parte del crimen organizado, la policía municipal y el ejército, así como la obstaculización constante que posteriormente esta línea de investigación tuvo, dado que visibiliza la compenetración entre autoridades castrenses y el crimen organizado. En 2018, ante la demanda de verdad y justicia, AMLO se comprometió a crear una comisión de la verdad para el esclarecimiento de las desapariciones de los 43 estudiantes normalistas.<sup>16</sup>

Durante años, más que evitar el crecimiento de los grupos que controlan el mercado ilícito de drogas, la estrategia bélica durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, así como el fortalecimiento de las redes de corrupción para mantener el mercado ilícito de drogas, han generado espirales de violencias perpetradas por fuerzas armadas, servidores públicos y grupos del crimen organizado.<sup>17</sup> **Para 2018, tras el despliegue de 54,980 elementos militares,<sup>18</sup> se vivía uno de los años más violentos en la historia del país, con un total de 35 mil asesinatos<sup>19</sup> y más de 30 mil desapariciones.<sup>20</sup>**



**54,980  
elementos militares**



**30 mil  
desapariciones**



**35 mil  
asesinatos**

cidos en México. *Insight Crime*. [dthx.short.gy/DinLe7](https://dthx.short.gy/DinLe7)

15 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe GIEI V, Una visión global sobre los hechos, las responsabilidades, y la situación del caso Ayotzinapa, a ocho años y medio del caso*, México, 31 de marzo de 2023.

16 López Obrador. (2018, mayo 25). Boletín de campaña: Deja en claro AMLO que tan luego triunfe habrá justicia para jóvenes de Ayotzinapa. AMLO. [dthx.short.gy/N46gUI](https://dthx.short.gy/N46gUI)

17 Las violaciones a derechos humanos más recurrentes por el ejército son por delitos relacionados con tortura sexual, tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Ver Elementa DDHH, *Retos para la Transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones a DDHH en México* (p. 40). Elementa/Centro Carter.

18 Molina, H. (2019, abril 8). Cifra récord de militares en las calles con AMLO. *El Economista*. [dthx.short.gy/58fyba](https://dthx.short.gy/58fyba)

19 México Unido Contra la Delincuencia. (2019). *Atlas de Homicidios. México 2018*, p. 12.

20 Registro de Personas Desaparecidas y no localizadas (RNPDNO).

La posición de AMLO respecto a la presencia de militares en tareas de seguridad pública para hacer frente al mercado ilícito de drogas ha sido ambivalente a lo largo de los años. Durante su segunda campaña presidencial en 2012, señaló lo siguiente: **“Tenemos que ir sacando al ejército de las calles. El ejército no está preparado para esta función; es otro su encargo, es defender la soberanía nacional”**.<sup>21</sup> Sin embargo, tras preguntarle durante el Foro por la Paz en mayo de 2018 si derogaría la Ley de Seguridad Interior<sup>22</sup> que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estaba discutiendo, respondió **“ni sí ni no”**. Las afirmaciones sobre el ejército como pueblo uniformado y los dichos que expresaban la necesidad de ponderar el regreso de los militares a los cuarteles dejaban entrever que desde el inicio jugó con esta ambigüedad.

A su vez, el reforzamiento en el tono bélico de la estrategia se acompañó de la profundización de otros rasgos del modelo de prohibición, como el punitivismo y la patologización del consumo de drogas entre 2006 y 2018. Esto se visibilizó en el incremento de las detenciones y el encarcelamiento de personas en condiciones de vulnerabilidad por delitos relacionados con drogas, así como en los modelos de atención hacia las personas usuarias que reproducen enfoques de exclusión y estigmatización. Otra promesa que se colocó en el horizonte del proyecto de la cuarta transformación sobre dichos enfoques era la posibilidad de iniciar un cambio en el modelo prohibicionista, el cual está asentado en un marco normativo internacional aterrizado en la Ley General de Salud, el Código Penal y otras normas oficiales. Fue así que se consolidó la persecución penal de los delitos relacionados con las drogas, bajo la cual las detenciones han sido utilizadas por las autoridades para demostrar un supuesto “combate” a la inseguridad, sin que los índices delictivos disminuyan realmente.

Hay que recordar que la lógica del castigo se profundizó en 2009 con una reforma legislativa que se alineaba a la estrategia bélica, la cual establece criterios y la institucionalidad para perseguir y encarcelar a las personas que participan en los eslabones más expuestos de la cadena del mercado ilícito de drogas. Esta reforma fijó una división entre el narcotráfico y el

---

21 Igartúa, S. (2022, septiembre 1). Cuarto informe: López Obrador en Frases. Proceso. [dthx.short.gy/dvGrnS](https://dthx.short.gy/dvGrnS)

22 Fue una ley secundaria que planteó dar legalidad a las actuaciones de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaró inconstitucional en 2018.

narcomenudeo; el primero quedó bajo jurisdicción federal, mientras que el segundo, bajo la jurisdicción local.<sup>23</sup> Con el objetivo de diferenciar a las personas usuarias de las que se dedican al tráfico de drogas –tanto en sus esferas macro como micro–, además se estableció una tabla de orientación de dosis máximas y consumo personal. Sin embargo, las cantidades determinadas en la tabla son muy bajas, por lo que las personas usuarias son perseguidas y acosadas por las fuerzas de seguridad.

Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato				
Narcótico	Dosis Máxima de consumo personal e inmediato		Dosis multiplicadas por mil (Narcomenudeo)	
Opio	2gr.		200gr. = 2kg.	
Diacetilmorfina o Heroína	50gr.		50.000mg. = 50gr.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5gr.		5000gr. = 5kg.	
Cocaína	500gr.		500.000mr. = 500gr.	
Lisergida (LSD)	0.05gr.		15mg.	
MDA, Metilendioanfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40mg.	Una unidad con peso no mayor a 200mg.	40.000mg. = 40gr.	Mil unidades de 200mg. ó 200gr. En total
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40mg.	Una unidad con peso no mayor a 200mg.	40.000mg. = 40gr.	Mil unidades de 200mg. ó 200gr. En total
Metanfetamina	40mg.	Una unidad con peso no mayor a 200mg.	40.000mg. = 40gr.	Mil unidades de 200mg. ó 200gr. En total

\*Elaborado por Elementa DDHH



### Posesión Simple

Se configura cuando se encuentra a una persona una cantidad de una sustancia prohibida mayor a la determinada en la tabla, sin que se pueda presumir que la posee para otros fines. Se encuentra previsto en el artículo 477 de la Ley General de Salud y el artículo 195 bis del Código Penal Federal bajo la figura de narcomenudeo. Se establece que se aplicará una pena de diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días de multa.

23 Elementa DDHH. (2022). *Prisión por posesión: el papel del delito de posesión simple en la guerra contra las drogas en México*, pp. 8-11. [dthx.short.gy/dzrlXI](https://dthx.short.gy/dzrlXI)

De acuerdo con los datos que desde Elementa se sistematizaron del Censo Nacional de Gobierno y Seguridad Pública 2019,<sup>24</sup> para 2018 había **28,910 personas privadas de la libertad** por delitos contra la salud, de las cuales **23,265 eran por narcomenudeo** y **5,645 por narcotráfico**.



En este contexto, aunado al compromiso de transformar la estrategia de seguridad, AMLO sumó el debate acerca de la regulación de sustancias psicoactivas para hacer frente al crimen organizado:

<sup>24</sup> Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 y Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2019.



En el caso de la legalización de las drogas es un tema que debe debatirse [...]. Hay quienes sostienen que por eso tenemos mucha violencia, por la prohibición, que al prohibirse [...] se desata más violencia. [...] ¿Por qué no tratarlo?, y ¿por qué no—si eso es lo que conviene—aprobarlo, y el gobierno llevarlo a cabo?<sup>25</sup>



Poner a debate la regulación representaba la oportunidad de iniciar un cambio de paradigma en la política de drogas. La perspectiva en la narrativa de AMLO parecía cuestionar el enfoque estigmatizante y criminalizante dirigido a las personas relacionadas con la cadena de producción, distribución y consumo de sustancias psicoactivas. Las promesas colocaban la posibilidad de reparación frente al aumento de detenciones, encarcelamientos, así como al tratamiento patologizante hacia las personas usuarias. En este sentido, también abrían la puerta hacia el ejercicio de una mayor autonomía frente al paradigma dominante de la prohibición impulsado durante décadas por Estados Unidos.

En la última década, además del enfoque punitivo, la lógica de la prohibición también propició el encierro de personas en centros de rehabilitación privados, lo cual ignora un enfoque de derechos humanos en los tratamientos para los consumos problemáticos y políticas efectivas para consumos no problemáticos.

25 López Obrador. (2018, mayo 8). Diálogo por la Paz y la Justicia. AMLO. [dthx.short.gy/SWd94b](https://dthx.short.gy/SWd94b)

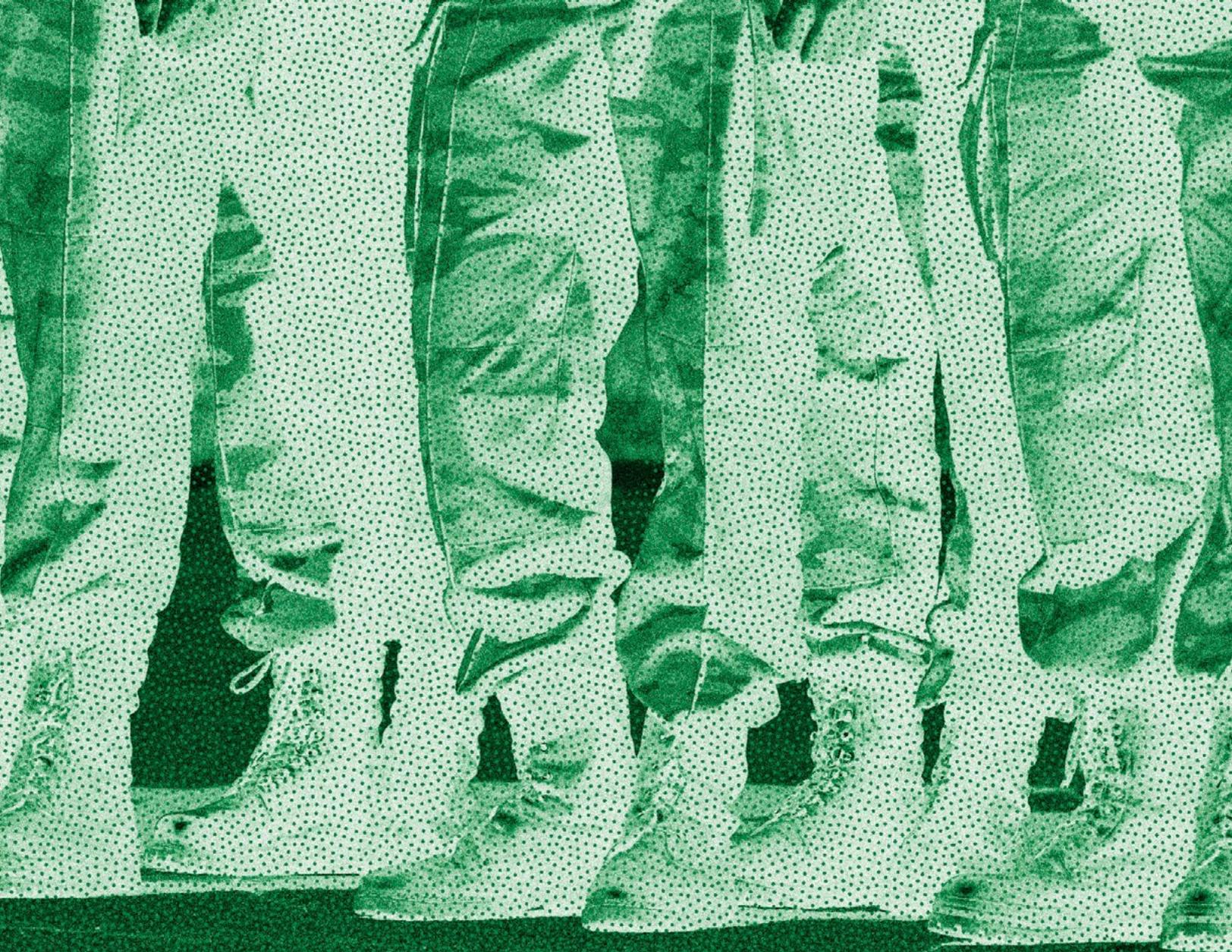
Aunado a esto, la estructura pública de atención a personas usuarias de sustancias estaba rebasada por la demanda, lo que ocasionó que la iniciativa privada llenara el vacío en el sector. Sin embargo, la mayoría de estos centros operaban —y continúan operando— sin fiscalización, por lo que las condiciones en muchos de estos son inhumanas. Además, se han documentado numerosas violaciones graves a derechos humanos, así como ataques de grupos del crimen organizado dirigidos a personas internadas.

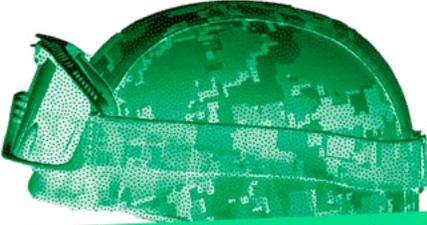
En su campaña, AMLO propuso que la respuesta a la inseguridad y violencia debía centrarse en las causas estructurales y de marginación histórica que llevaban a las personas a sumarse a redes delictivas: **“La manera más humana y más eficaz de enfrentar el problema de la inseguridad, de la violencia, pasa por combatir la pobreza, por atender a los jóvenes”**.<sup>26</sup> Si bien se delineaba una promesa en torno al abandono del prohibicionismo y sus lógicas, durante la campaña, **AMLO no tuvo un posicionamiento respecto a la política de atención a las personas usuarias**. Esto es relevante en un contexto en el que la población usuaria de ciertos sectores está sumamente expuesta y vulnerable a violaciones a derechos humanos, perpetradas tanto por autoridades como por grupos del crimen organizado. Tras ver los trágicos resultados de la “lucha contra las drogas”, la narrativa de AMLO planteaba la posibilidad de dar algunos pasos en otra dirección ante las lógicas del prohibicionismo. La desmilitarización y la regulación de sustancias psicoactivas eran algunas propuestas que resonaban en un escenario crítico, donde las acciones para desmontar una lógica de “combate” y castigo eran necesarias y urgentes.

En los siguientes apartados, desde Elementa presentamos un análisis sobre los avances y retrocesos en la política de drogas en México durante el sexenio de AMLO, la cual se articula a partir del análisis de tres aspectos fundamentales del modelo de prohibición: la estrategia bélica, el encarcelamiento de personas relacionadas con delitos por drogas y el modelo de atención a personas usuarias.

---

26 López Obrador. (2018, mayo 8). Diálogo por la Paz y la Justicia. AMLO. [dthx.short.gy/SWd94b](https://dthx.short.gy/SWd94b)





# ENFOQUE BÉLICO DEL SISTEMA DE PROHIBICIÓN DE DROGAS

## Los cimientos que consolidaron la militarización

**La política siempre es optar entre inconvenientes<sup>27</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

El 14 de noviembre de 2018 se presentó el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*,<sup>28</sup> el cual propone repensar la seguridad nacional, reorientar a las fuerzas armadas y reformular el “combate” a las drogas. En él se presentan las directrices de la política de seguridad y drogas que en 2019 serían retomadas en la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)*<sup>29</sup> y en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*.<sup>30</sup> Los postulados sostienen una crítica al enfoque prohibicionista, reconocen el fracaso de la estrategia bélica y la necesidad de regular algunas sustancias. Paradójicamente, ante estos

27 López Obrador. (2018, noviembre 14). Presidente electo presenta Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. AMLO. [dthx.short.gy/pQNZcN](https://dthx.short.gy/pQNZcN)

28 López Obrador. (2018). *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. [dthx.short.gy/pQNZcN](https://dthx.short.gy/pQNZcN)

29 Secretaría de Gobernación. (2019, mayo 16). Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. DOF. [dthx.short.gy/fyq8zR](https://dthx.short.gy/fyq8zR)

30 Secretaría de Gobernación. (2019, julio 12). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. DOF. [dthx.short.gy/YxdcEk](https://dthx.short.gy/YxdcEk)

replanteamientos, el *Plan Nacional de Paz y Seguridad* también postula la necesidad de mantener a las fuerzas armadas en las calles para combatir al crimen organizado.

Pese a sostener la crítica a la estrategia del pasado, que provocó una tragedia social de “gravísimas dimensiones”<sup>31</sup> meses después de la elección, el gabinete de AMLO diagnosticó que la situación de inseguridad en el país era tan catastrófica como en 2006. Alejandro Durazo se refirió a México como “un país convertido en un panteón, extendida corrupción e ineficiencia policial”.<sup>32</sup> Así, a escasos días de tomar protesta como presidente y de manera contradictoria, AMLO retomó la misma postura que la de los dos sexenios anteriores: **“Seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el ‘combate’ a la delincuencia”**.<sup>33</sup>

**“La política es optar entre inconvenientes”**:<sup>34</sup> fue así como justificó la consolidación de la militarización para hacer frente al mercado ilícito de drogas. Como remedio a futuro, y promesa de la transición, se creó un nuevo cuerpo de seguridad que sustituyó a la Policía Federal: la Guardia Nacional (GN). Esta se presentó como un paso fundamental para que los militares y marinos eventualmente regresaran a sus tareas constitucionales. Si bien su creación partió de que dicho cuerpo fuera de naturaleza civil, posteriormente se modificó para que fuera de carácter al militar y policial. La GN se conformó por ex policías federales, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Secretaría de Marina (Semar) y nuevos miembros.

Para el gobierno de AMLO, la creación de la GN se presentó como el “instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el ‘combate’ a la delincuencia en todo el país”.<sup>35</sup> De esta forma, no solo se ratificó el enfoque bélico de la seguridad pública, sino que se allanó el camino

---

31 López Obrador. (2018). *Plan Nacional de Paz y Seguridad*, p.10. [dthx.short.gy/pQNZcN](https://dthx.short.gy/pQNZcN)

32 Carrasco, J. y Dávila, P. (2018, agosto 18). En materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe, vaticina Durazo. Proceso. [dthx.short.gy/OMicTI](https://dthx.short.gy/OMicTI)

33 López Obrador. (2018). *Plan Nacional de Paz y Seguridad*, p.14. [dthx.short.gy/pQNZcN](https://dthx.short.gy/pQNZcN)

34 López Obrador. (2018). *Plan Nacional de Paz y Seguridad*, p.14. [dthx.short.gy/pQNZcN](https://dthx.short.gy/pQNZcN)

35 Secretaría de Gobernación. (2019, julio 12). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, p. 27. DOF. [dthx.short.gy/YxdcEk](https://dthx.short.gy/YxdcEk)

para ampliar las capacidades e incidencia de las fuerzas armadas en otras áreas de la vida pública: “Los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras”.<sup>36</sup>

Desde el inicio del sexenio de AMLO, el “combate al mercado ilícito de drogas” se mantuvo como justificación transversal de la militarización. Desde Elementa, nos centramos en analizar cómo es que, en el fondo, la narrativa de transformación y pacificación fortaleció el poder político del ejército y garantizó la continuidad de la estrategia bélica. De igual manera, nos enfocamos tanto en la política de seguridad interna como en la definición de la agenda de seguridad entre México y Estados Unidos, lo que, a su vez, recrudeció la crisis de derechos humanos a lo largo del país.

## Militarizar para declarar el fin de la “guerra”

**El nuevo gobierno federal no apostará a la “guerra” para atender el problema de la inseguridad.<sup>37</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

Si Felipe Calderón primero declaró la “guerra” y después militarizó, Andrés Manuel López Obrador hizo lo opuesto: militarizó para luego declarar el fin de la “guerra”. “Oficialmente ya no hay ‘guerra’<sup>38</sup>”. Lo que se revelaba con esta declaración es que la “guerra” era solo una forma de nombrar la aceleración de la militarización para mantener la estrategia bélica contra el mercado ilícito de drogas; la militarización podía con-

36 Secretaría de Gobernación. (2019, julio 12). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 27. DOF. [dthx.short.gy/YxdcEk](https://dthx.short.gy/YxdcEk)

37 López Obrador. (2018, octubre 24). El jefe de Estado es responsable principal de inseguridad y violencia, afirma presidente electo en clausura de Foros para la Pacificación. AMLO. [dthx.short.gy/rlgEyx](https://dthx.short.gy/rlgEyx)

38 Presidencia de la República. (2019, enero 30). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/Ugveq9](https://dthx.short.gy/Ugveq9)

**tinuar y modificar todo el ordenamiento jurídico sin la “guerra”. Contra toda lógica, para el presidente la militarización iba a continuar, ya no para combatir, sino para pacificar.**

En marzo de 2019 se creó la GN como una fuerza de naturaleza civil adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), cuyo mando y subordinación se encontraban bajo esta misma secretaría. El decreto publicado también estableció “un plazo de cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente [...] podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.<sup>39</sup>

En 2020 se publicó un acuerdo presidencial<sup>40</sup> que incluía la participación de las fuerzas armadas —ejército y fuerza aérea, adscritas a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la armada, adscrita a la Secretaría de Marina (Semar)— en tareas de seguridad pública. Estas reformas brindaron a las fuerzas armadas (FFAA) un marco jurídico que respalda su actuar y que fraguó un proceso de militarización transexenal por el que las cúpulas militares habían pugnado años atrás.<sup>41</sup> Las palabras del Luis Crescencio Sandoval, secretario de la Defensa Nacional, dan cuenta de la magnitud de lo que se asentó con las mayorías de Morena en el Congreso:

---

39 Secretaría de Gobernación. (2019, marzo 25). Artículo quinto. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. *DOF*. [dthx.short.gy/NujuSw](https://dthx.short.gy/NujuSw)

40 Secretaría de Gobernación. (2020, mayo 11). Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria *DOF*. [dthx.short.gy/vPB8wL](https://dthx.short.gy/vPB8wL)

41 Meza, A. M. (2022, septiembre 6). ¿Por qué militariza el principal antecalderonista y qué hacer al respecto? *Letras Libres*. [dthx.short.gy/i8GmEa](https://dthx.short.gy/i8GmEa)

[En sexenios anteriores] nunca nos dieron lo que siempre, tanto mi general Galván como mi general Cienfuegos, pidieron. En esta administración se dio de una manera fácil porque el señor presidente entendió perfectamente cuál era la necesidad que teníamos para no exponernos y para obviamente tener la facultad legal de actuar. Además se logró con algo muy sencillo, con un artículo transitorio que nos da respaldo legal. Con uno, dos o tres renglones, se logró lo que en tantos años no pudimos [...].<sup>42</sup>



42 Menendez, J. F. (2020, julio 6). Al sistema judicial le falta cumplir: Luis Cresencio Sandoval. *Excelsior*. [dthx.short.gy/lyvGK7](https://dthx.short.gy/lyvGK7)

43 Secretaría de Gobernación. (2023, septiembre 20). SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022. *DOF*. [dthx.short.gy/01qqat](https://dthx.short.gy/01qqat)

44 Torres Checa, D. E. y Laviada, R. J. (2023, mayo 3). La militarización indómita: nuestra seguridad pública a juicio. *Nexos*. [dthx.short.gy/C0Tqy1](https://dthx.short.gy/C0Tqy1)

45 MUCD. (2024, febrero 24). Reforma de AMLO sobre Guardia Nacional: militarización permanente de la seguridad y más poder para el Presidente. *MUCD*. [dthx.short.gy/u54G3h](https://dthx.short.gy/u54G3h)

## El fortalecimiento del poder económico y político de las fuerzas armadas

Se van a seguir consolidando las fuerzas armadas, se va a fortalecer su grandeza porque van a ayudar en la tarea de la seguridad pública.<sup>46</sup>

—Andrés Manuel López Obrador

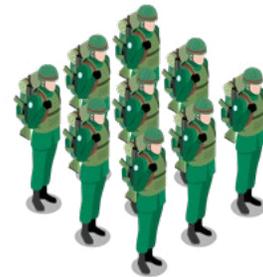
Una vez que se blindó la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública, los controles civiles y la acotación de sus tareas fueron nulas; éstas expandieron su rango de acción mediante distintas vías, una de estas fue un despliegue sin precedentes. **Para diciembre de 2023, la cantidad de elementos desplegados entre la GN y las FFAA alcanzó un total de 286,494<sup>47</sup> elementos, una cifra histórica, considerando que en 2018 había 54,980 elementos de las FFAA desplegados, mientras que en 2012 había 49,650.<sup>48</sup>**



**FFAA**  
**49,650**  
**elementos**



**FFAA**  
**54,980**  
**elementos**



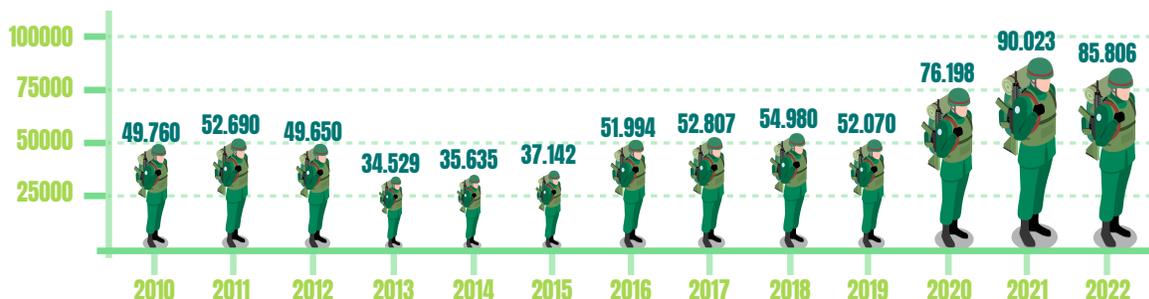
**GN y FFAA**  
**286,494**  
**elementos**

46 López Obrador. (2018, diciembre 2). Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, durante la ceremonia de Salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte. AMLO. [dthx.short.gy/xaTWcR](https://dthx.short.gy/xaTWcR)

47 Gobierno de México. (2023, diciembre 13). Informe de seguridad 13 de diciembre de 2023. [dthx.short.gy/KDKyPo](https://dthx.short.gy/KDKyPo)

48 Solicitud de información a Unidad de transparencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, Elementa DDHH. Folio 22006760.

PERSONAL DE SEDENA DESPLEGADO ENTRE 2010 - 2022



\*Elaborado por Elementa DDHH a partir de la solicitud de información folio n° 330026422006760.

Otro medio por el que se ha expandido la presencia de las FFAA es la GN, pues su estructura de mando, formación y composición son militares. Desde su creación, la GN estuvo integrada, en su mayoría, por elementos de la Sedena. **En 2019 el 77.3%<sup>49</sup> de sus miembros eran FFAA y, en 2023, el 88.8%.<sup>50</sup> En realidad, desde 2020 Sedena estuvo a cargo de la GN.<sup>51</sup>** Al tratarse de un cuerpo, de facto bajo control de Sedena, sus atribuciones civiles<sup>52</sup> pasaron a ser también del ejército. **En materia de seguridad pública, la GN cuenta con 43 facultades, entre ellas detenciones, investigación de delitos, tareas de seguridad en estaciones migratorias, prevención de delitos y participación en operativos. Su Dirección General Antidrogas<sup>53</sup>, el área enfocada en delitos relacionados con droga, es la encargada de combatir delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos: investiga estos delitos, realiza operativos para combatirlos, asegura drogas o sustancias prohibidas, detiene distribuidores y/o vendedores de drogas o sustancias prohibidas y desarticula redes de narcotraficantes.**

49 Gobierno de México. (2020). *Primer informe de actividades Guardia Nacional 2019*. [dthx.short.gy/xo5ZG4](https://dthx.short.gy/xo5ZG4)

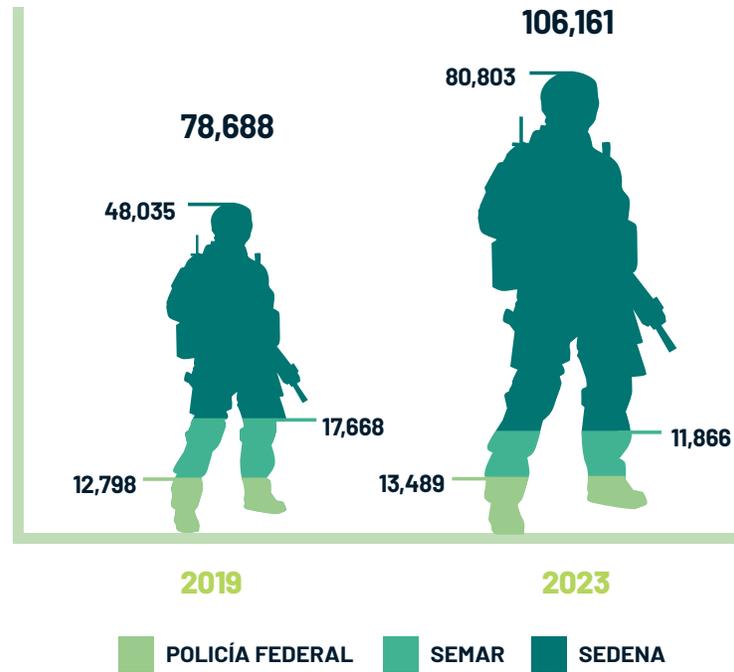
50 Centro ProDH. (2023). *Poder Militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, p. 177.

51 Medellín, J. (2020, octubre 9). La Guardia Nacional ya es coordinada por Sedena. *Campo Marte*. [dthx.short.gy/AAAKs9](https://dthx.short.gy/AAAKs9)

52 Seguridad Vía Civil. (2023, abril 8). ¿Qué es la Guardia Nacional 2023?. *Ibero*. [dthx.short.gy/Vwv6kK](https://dthx.short.gy/Vwv6kK)

53 Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, artículo 37: Atribuciones de la Dirección General Antidrogas.

### COMPOSICIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL 2019 vs 2023



\*Información sistematizada por Elementa DDHH a partir de recopilación de fuentes oficiales e informes de sociedad civil.

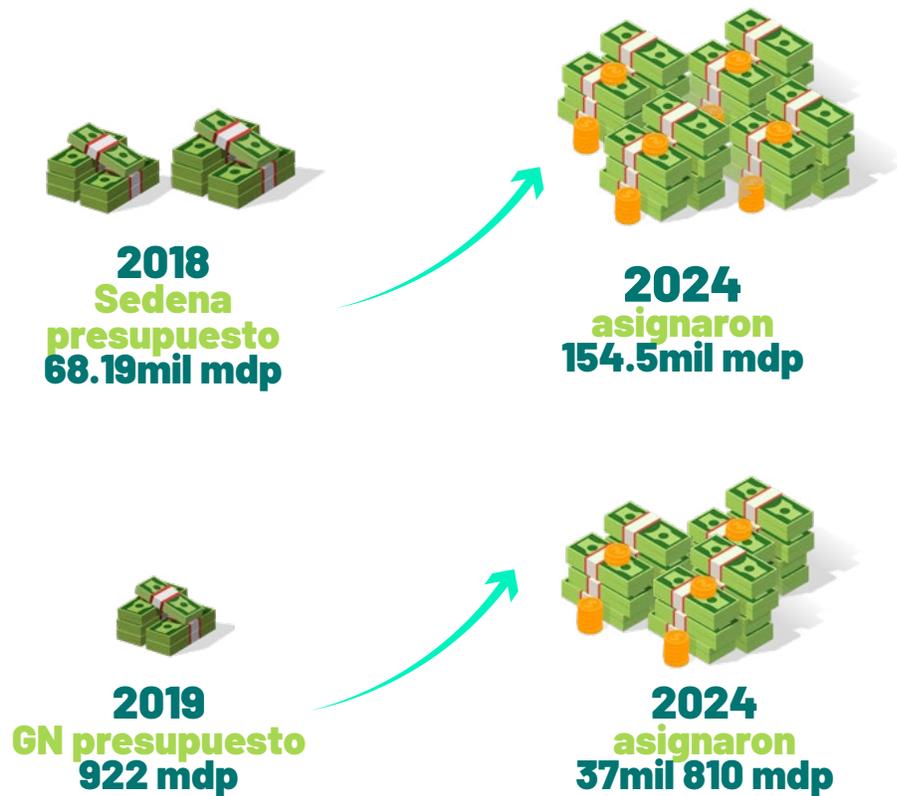
A la par a las fuerzas armadas se les han asignado diferentes tareas de orden público. **En 2021 la Semar asumió el control de los puertos marítimos y aeropuertos, mientras que el ejército, el de los terrestres.** Asimismo, se les delegó la construcción del Tren Maya, el Corredor Interoceánico, dos refinerías, diversos aeropuertos y una aerolínea militar, por mencionar solo algunas de las obras.

Esta ampliación también ha llevado a que el ejército concentre y disponga de más recursos económicos. **En 2018 se le asignó a Sedena un presupuesto de 68.19 mil mdp.**<sup>54</sup> **En 2024 el monto se incrementó sustancialmente a 154.5 mil millones de pesos**<sup>55</sup> (un incremento del 126%), con la

54 Gobierno de México. (2018). *El Presupuesto Público Federal para la Función: Seguridad Nacional, 2017-2018*. [dthx.short.gy/7ihQNo](https://dthx.short.gy/7ihQNo)

55 Animal Político. (2023, octubre 18). Fuerzas Armadas operarán 20% del presupuesto en 2024, 8.6 veces más que en 2018. *Animal Político*. [dthx.short.gy/kKiiW5](https://dthx.short.gy/kKiiW5)

finalidad de terminar proyectos que han sido considerados como tangenciales en el plan económico del Gobierno federal. Por su parte, en 2019 el presupuesto de la GN fue de 922 mdp,<sup>56</sup> mientras que para 2024 se asignaron 37 mil 810 mdp.<sup>57</sup> Esto implicó un incremento presupuestal del 4000%. Si consideramos que la GN responde a la Sedena, el presupuesto de GN (o al menos una parte de este) también son recursos de los que dispone la misma Sedena. Ante la afluencia de recursos económicos brindados a las FFAA, los montos destinados a la seguridad pública han disminuido o se han estancado. De acuerdo al Proyecto de Presupuesto de Egresos 2024, México Evalúa señaló que el presupuesto militar sería 2.8 veces mayor que el presupuesto de seguridad civil.<sup>58</sup>



56 Núñez González, L. y Castañeda, J. A. (2021, septiembre 21). Los militares y la Guardia Nacional: Recursos en aumento, simulación, discrecionalidad y opacidad. *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, p. 7.

57 Dávila, P. (2024, enero 1). AMLO insiste en despojar a la Guardia Nacional de su máscara civil. *Proceso*. <https://bit.ly/3T90wfP>

58 Alcalá, E. (2023, octubre 27). Desafíos presupuestarios en la seguridad pública hacia 2024. *Animal Político*. [dthx.short.gy/mYiM2m](https://dthx.short.gy/mYiM2m)

El crecimiento del poder económico del ejército ha ido aparejado de un aumento tanto en su poder político como de su rol en la atención de los compromisos internacionales para hacer frente al mercado ilícito de drogas. La detención en EEUU en octubre de 2020 del exsecretario de la Sedena durante el sexenio 2012-2018, el general Salvador Cienfuegos, así como su posterior liberación, no solo generó tensión en la relación México-Estados Unidos, sino que reflejó el poder político de las élites militares y la resistencia del Gobierno a reconocer que el ejército es corrompible. La investigación y los cargos aludían a delitos de drogas y colusión con el crimen organizado,<sup>59</sup> lo que dejó ver la vigencia del pacto entre Estado y narcotráfico, un pacto que entendemos como una red de macrocriminalidad en la que participan funcionarios de diversos niveles de gobierno y miembros del crimen organizado. En dicha red es difícil distinguir entre los distintos actores, pero en este caso, la parte más activa apuntaba a ser un elemento clave del aparato estatal: un exsecretario de Defensa que estuvo a cargo de la “lucha” contra las drogas en el sexenio anterior.<sup>60</sup>

Su liberación —producto de la presión de la cancillería mexicana para que se le retiraran los cargos y regresara a México—, el que AMLO señalara de las investigaciones en EEUU como “basura”,<sup>61</sup> así como la falta de una investigación en México que analizara los posibles nexos de Cienfuegos con una célula del cártel Beltrán-Leyva, visibilizaron el poder político del ejército, la impunidad que detentan sus élites y la inoperancia de la justicia que favoreció al general para dejarlo en libertad sin ningún cargo. La defensa de Cienfuegos expuso la postura del Gobierno de la transición: no podía ponerse en entredicho la imagen construida alrededor del ejército como una fuerza incorruptible. **“Sí, se protege al ejército porque es una institución fundamental para el Estado mexicano”.**<sup>62</sup> El ejército se revelaba intocable.

---

59 Las investigaciones a cargo de la DEA desde 2015 lo señalaban de proteger a una célula de los hermanos Arellano Felix. En T. Golden, El caso Cienfuegos: el conflicto que hundió la lucha contra las drogas de México y Estados Unidos. *ProPublica*. [dthx.short.gy/nb00y8](https://dthx.short.gy/nb00y8)

60 “México es siempre un poder legal y constitucionalmente constituido por poderes fácticos que capturan, usurpan y cometen abusos con el Estado. En este sentido, es también el Estado el que captura al Estado”. Ver L. D. Vázquez, *óp. cit.* pp. 12-14.

61 Presidencia de la República. (2022, septiembre 26) Conferencia matutina. [dthx.short.gy/1U7ta0](https://dthx.short.gy/1U7ta0)

62 Presidencia de la República. (2023, abril 3) Conferencia matutina. [dthx.short.gy/PmMHTA](https://dthx.short.gy/PmMHTA)

Otra prueba de su protección es la defensa del ejército que AMLO ha sostenido ante los señalamientos de su involucramiento —y responsabilidad— en la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014. Las investigaciones del GIEI que apuntaban al involucramiento de diversos actores estatales y criminales en la desaparición fue la línea que la Unidad Especial para la Litigación e Investigación del caso Ayotzinapa (UELICA) retomó en 2019.<sup>63</sup> A partir de 2022, el Estado y la FGR han obstaculizado la judicialización de los casos de los militares coludidos con redes de macrocriminalidad, responsables de la desaparición de los estudiantes. La investigación que apuntaba a desvelar una red de macrocriminalidad donde el ejército tuvo un papel central encontró como respuesta no solo la negativa a esclarecer lo ocurrido, sino una presión política hacia el fiscal Omar Gómez Trejo<sup>64</sup> para detenerla. Fue por esta razón que el fiscal dejó la UELICA. Por encima de la demanda de justicia, la protección de estas redes ha prevalecido, lo que ha propiciado que las violaciones a derechos humanos en el caso de la desaparición de los 43 estudiantes queden impunes.

A su vez, AMLO ha respaldado la negativa de la Sedena para entregar información que el GIEI afirma que tiene en su poder, la cual permitiría esclarecer lo ocurrido con los estudiantes. Ante la exigencia de parte de las familias de obtener la verdad, el presidente sostiene que toda la información sobre lo ocurrido la noche del 26 de septiembre de 2014 ha sido entregada por la Sedena.

---

63 Secretaría de Gobernación. (2023). 2do Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa. [dthx.short.gy/7Cowfu](https://dthx.short.gy/7Cowfu)

64 Gibler, J. (2023, septiembre 26). La instrucción: Cómo el gobierno dinamitó la investigación del caso Ayotzinapa. Quinto Elemento Lab. [dthx.short.gy/cRpNGz](https://dthx.short.gy/cRpNGz)



Toda la información se entrega, no hay ningún problema. Y yo personalmente estoy conduciendo la investigación, yo la estoy dirigiendo y nos estamos reuniendo periódicamente con todo el Gabinete de Seguridad para ir a fondo. [Sobre que los militares no entregan la información] están mal informados o están desinformando, no están siendo objetivos, no están hablando con la verdad, porque, primero, a mí me obedecen.<sup>65</sup>



## El Acuerdo Bicentenario: ¿Una nueva apuesta bilateral en materia de drogas?

**No estamos sometidos a ningún gobierno extranjero, podemos tomar cualquier decisión siempre y cuando convenga.<sup>66</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

Durante décadas la agenda bilateral en materia de drogas y seguridad ha sido una de las pautas que determinan la política interna en esta materia.

<sup>65</sup> Presidencia de la República. (2023, octubre 12) Conferencia matutina. [dthx.short.gy/uxEkNK](https://dthx.short.gy/uxEkNK)

<sup>66</sup> López Obrador. (2018, mayo 8). Diálogo por la Paz y la Justicia. AMLO. [dthx.short.gy/SWd94b](https://dthx.short.gy/SWd94b)

Con la llegada de AMLO, esto parecía ponerse en tela de juicio. El discurso desde su campaña enalteció la soberanía de México frente a Estados Unidos. A raíz de la detención de Cienfuegos, se aprobó una ley<sup>67</sup> que limitaba las acciones de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) en México, esta retiraba la inmunidad a sus agentes y les obligaba a reportar la información de sus investigaciones a autoridades mexicanas. Esto fue interpretado como un gesto de soberanía ante EEUU y como un momento de inflexión en las extradiciones de narcotraficantes de alto perfil de México al país vecino. En este contexto de tensión, ¿cómo se acopló el discurso de la transformación en la relación con Estados Unidos? Y **¿qué tanto significó un cambio o dio continuidad al paradigma bélico y a sus estrategias de “combate” al mercado ilícito de drogas?**

Para AMLO, en lugar de centrarse en recursos para equipo y capacitación de las FFAA, la cooperación bilateral debía reorientarse: **“No queremos que haya cooperación para el uso de la fuerza; queremos que haya cooperación para el desarrollo”**.<sup>68</sup> El resultado fue el *Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y Estados Unidos* (en adelante Acuerdo Bicentenario o AB), firmado en octubre de 2021. A partir de reconocer el problema de seguridad y violencia en México, este propone un nuevo enfoque de seguridad que contrasta con el de acuerdos previos que centraron la cooperación en armas, equipo o capacitación de las agencias de seguridad.

---

67 Mundo LR. (2020, diciembre 15). México aprueba ley que retira la inmunidad a los agentes de la DEA en el país. *La República*. [dthx.short.gy/X7BoLu](https://dthx.short.gy/X7BoLu)

68 Presidencia de la República. (2018, mayo 8). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/fp09mt](https://dthx.short.gy/fp09mt)



Antes había injerencismo, esa relación promiscua entre el gobierno de México y el gobierno de Estados Unidos; ahora no, ahora hay una relación de cooperación, transparente, respetuosa de nuestra independencia, de nuestra soberanía. Pero no hay presiones y, además, no las aceptamos; ni ellos se atreven.<sup>69</sup>



El AB busca fortalecer las capacidades institucionales para atender las causas sociales de la violencia y la criminalidad, impulsar el desarrollo de las comunidades y mejorar la salud pública de ambos países. Para ello plantea tres metas: **1) proteger** a nuestra gente, **2) prevenir** los crímenes transfronterizos y **3) perseguir** las redes criminales.<sup>70</sup> Cada meta contempla áreas de acción y objetivos que articulan una propuesta con medidas más específicas para responder a los retos de seguridad en la región.<sup>71</sup> Por ejemplo, buscan fortalecer instituciones para reducir los homicidios y combatir la impunidad, asimismo, se reconoce la necesidad de atender el consumo de sustancias psicoactivas desde otra perspectiva, así como el hecho de que el marco del “combate” al mercado ilícito ha propiciado violaciones a derechos humanos —como la desaparición de personas—. En

68 Presidencia de la República. (2024, febrero 9). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/f5IM0B](https://dthx.short.gy/f5IM0B)

70 Secretaria de Relaciones Exteriores. (2021, octubre 8). Declaración conjunta para el Diálogo de Alto Nivel de Seguridad entre México y Estados Unidos. [dthx.short.gy/lx5d6r](https://dthx.short.gy/lx5d6r)

71 Gobierno de México. (2021, octubre 8). Hoja informativa, Entendimiento Bicentenario sobre seguridad, salud pública y comunidades seguras entre México y Estados Unidos. [dthx.short.gy/LE900y](https://dthx.short.gy/LE900y)

esa tónica, el AB no menciona financiamiento para equipo o capacitación de las fuerzas armadas.

Si bien esto muestra que la cooperación en el AB no se centra exclusivamente en la estrategia bélica, esta no se abandonó. Más allá de transformar el paradigma de seguridad, mantener por fuera del AB el financiamiento a las FFAA para el “combate” al narcotráfico no se tradujo en que estas queden fuera de la agenda. Como se analizará más adelante, el ejército mantiene un papel central en el cumplimiento de los compromisos del AB. Asimismo, las FFAA han recibido asistencia por fuera del AB. En 2019 el Departamento de Defensa estadounidense destinó más de 50 millones de dólares para el ejército mexicano y cuerpos policiales.<sup>72</sup>

El resultado de no incluir su financiamiento en el AB es que la estrategia bélica en el marco de la cooperación bilateral ya no está condicionada al escrutinio del Congreso de Estados Unidos en términos del cumplimiento a los compromisos en materia de derechos humanos, tanto de México como de EEUU.<sup>73</sup> En ese entendido, el nuevo paradigma ha significado la reducción de la influencia del Congreso en la política de México y que las FFAA no sean cuestionadas sobre su actuar en la política de drogas. En 2021 una fuente cercana a la cancillería señaló que: “El Entendimiento Bicentenario será un pacto sin condiciones, de interés mutuo y sin ser sujeto a supervisiones ni castigos por parte del Congreso de Estados Unidos. No habrá verificaciones del Capitolio, no recibiremos equipo militar ni apoyo directo del Pentágono”.<sup>74</sup>

La narrativa sobre el cambio en la política de seguridad se ha distinguido por reconocer las problemáticas que ha generado. Al hacerlo, sostiene que sus estrategias y soluciones propuestas representan un cambio en comparación con acuerdos anteriores, como el Plan Mérida. Sin embargo, las medidas tomadas no se han distanciado del modelo de prohibición ni de sus lógicas bélicas y de persecución. En adelante, contrastamos la

---

72 Brewer, S. e Isacson, A. (2021, febrero 9). Moving on from Military Cooperation. *Violence Resource Project*. [dthx.short.gy/z2kyvl](https://dthx.short.gy/z2kyvl)

73 Congressional Research Report. (2022, febrero 17). *New U.S.-Mexico Security Strategy: Issues for Congressional Consideration*.

74 Esquivel, J. (2021, octubre 2). Entendimiento Bicentenario. El nuevo plan bilateral contra las drogas frena el espionaje de EEUU en México. *Proceso*. [dthx.short.gy/FZON8L](https://dthx.short.gy/FZON8L)

narrativa del AB con los resultados que ha tenido. Para esto desde Elementa analizamos algunos de los indicadores que miden su efectividad.

Antes de pasar al análisis, es necesario hacer una serie de puntualizaciones. Los indicadores analizados no son oficiales. Esta información es parte de documentos filtrados por el colectivo Guacamaya<sup>75</sup> a los que Elementa tuvo acceso. En los documentos pudimos observar comentarios enviados desde EEUU a la Sedena para la aprobación de los indicadores. En ese sentido, es posible que se modificaran, agregaran nuevos o que algunos no se aprobaran en las negociaciones. Si bien estos no representan la totalidad de los indicadores, la información analizada muestra una fotografía de los temas y acciones que se plantearon en las negociaciones para alcanzar el cumplimiento de sus metas y objetivos. Si bien existe un grado de incertidumbre sobre cuáles indicadores fueron incorporados formalmente —al igual que cómo se integraron—, las reuniones para la continuidad del AB entre México y EEUU sí permiten identificar los temas que tienen prioridad en la agenda: migración, extradiciones, tráfico de fentanilo y tráfico de armas.<sup>76</sup>

El análisis propuesto contrasta algunas medidas e indicadores del AB con la situación actual en términos de derechos humanos. Desde Elementa consideramos que la selección de medidas e indicadores elegidos visibiliza las vulneraciones a derechos humanos que se han generado en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas implementado por México y Estados Unidos. Con esto buscamos poner en balance los alcances de la posición del Gobierno de AMLO en una agenda que, si bien incorpora una perspectiva más integral de la seguridad, también ha continuado el modelo de prohibición y su enfoque bélico.

---

75 Distributed Denial of Secrets. (s.f.). *Secretaría de la Defensa Nacional de México*. [dthx.short.gy/UH42pW](https://dthx.short.gy/UH42pW)

76 Secretaría de Relaciones Exteriores. (2024, febrero 7). México y Estados Unidos refrendan su compromiso en materia de migración y de seguridad. [dthx.short.gy/L8bVVT](https://dthx.short.gy/L8bVVT)

## Informe de cumplimiento Acuerdo Bicentenario

### Meta 1: Proteger a nuestra gente

#### Área de cooperación: Salud Pública<sup>77</sup>

##### Objetivo 1

Promover **una política pública de atención a personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas.**

##### Medida

**Reducir el índice de consumo de drogas** ilícitas en México.

**AE:** Secretaría de Salud

##### Indicador

**Índices de consumo de drogas lícitas.**

Cifra de muertes por sobredosis de drogas, incluido el fentanilo.

##### Situación Actual

De acuerdo con el Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas en 2022 las sustancias cuyo consumo causó mayor demanda de tratamiento fueron los Estimulantes de Tipo Anfetamínico (ETA) anfetaminas, metanfetaminas, éxtasis o estimulantes de uso médico con el 46.02% de los casos, seguidos del alcohol con el 24.6% y la marihuana con el 13.3%.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> El análisis de estos indicadores se desarrolla en el apartado III: Atender las Causas: Entre el estigma y el cambio de institucionalidad en la atención al consumo de drogas.

<sup>78</sup> Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas. (2023, junio 26). Hoja de datos. Contexto de la demanda de sustancias ilícitas en 2022-2023 y acciones del Gobierno de México en materia de salud mental y adicciones. [dthx.short.gy/OYFOVs](https://dthx.short.gy/OYFOVs)

Desde 2018 se ha constatado un crecimiento de la demanda de atención por consumo de fentanilo. No hay cifras confiables de sobredosis. Asimismo, persiste la inaccesibilidad a la naloxona (medicamento para prevenir sobredosis fatales) al ser un medicamento controlado.

Solo en Baja California, las organizaciones de la sociedad civil han referido que han atendido más de **800 sobredosis en los últimos dos años en Tijuana**. Por su parte Verter, en colaboración con la Universidad de California en San Diego, reportaron que **entre junio de 2019 al 31 de mayo de 2021, se atendieron 464 sobredosis en la ciudad de Mexicali, en 2022, se contabilizaron 410 casos, y en los primeros meses del 2023, se han atendido 157 sobredosis en la capital del estado.**<sup>79</sup>

Datos de la Secretaría de Salud detectan que hay un incremento en **las defunciones por sobredosis en un 405 por ciento, del 2017 al 2022 en Baja California.**<sup>80</sup> Sin embargo, no hay claridad sobre cuántas son por fentanilo. Asimismo, SEMEFO a nivel local ha identificado que, entre el **40 por ciento y 50 por ciento personas que habitan calle, dan positivo a fentanilo.**<sup>81</sup>

## Objetivo 2

Ofrecer **una atención integral y comunitaria a las personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas para reducir los daños asociados y promover la recuperación en ambos países.**

## Medida

Aumentar el acceso al tratamiento basado en evidencia científica en México, disminuir la reincidencia, mejora de las acciones del primer

79 Goodman-Meza, D. (2022, marzo). Impact of an overdose reversal program in the context of a safe consumption site in Northern Mexico. *Drug and Alcohol Dependence Reports*, 2. [dthx.short.gy/WF8qtt](https://dthx.short.gy/WF8qtt)

80 Oficio SGS-DSS-VE-0293-2023 emitido por la Secretaría de Salud vía el Portal Nacional de Transparencia.

81 Martínez, Y. (2023, marzo 23). Suben 405% muertes por sobredosis en Baja California. *Pie de Página*. [dthx.short.gy/nzuafx](https://dthx.short.gy/nzuafx)

respondiente para responder rápidamente a los consumidores de drogas.

**AE:** CONADIC

### Indicador

Número de tribunales de tratamiento de drogas; número de personas que completan con éxito los programas de tratamiento de drogas.

### Situación Actual

No hay una política pública basada en reducción de daños, el indicador se basa únicamente en tratamientos para superar la abstinencia por lo que la atención no es comunitaria ni integral por parte del Estado.

Solo se atienden a personas por consumo problemático. De otro tipo de consumos no se evidencian resultados.

De acuerdo con el Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas para 2022 167,905 personas<sup>82</sup> demandaron tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas en la Red Nacional de Atención a las Adicciones. Los centros privados de rehabilitación siguen siendo quienes manejan la mayoría de los centros para atender usos problemáticos, sin una adecuada fiscalización

Centrar la atención al consumo a la política de las cortes de drogas, mantiene la criminalización de las personas usuarias, al utilizar términos penales para la atención de personas usuarias de drogas y mantienen la condicionante de tratamiento para no procesar penalmente a la población usuaria.

---

82 *Ibid.* p. 1.

## Área de cooperación: Apoyo a Comunidades más seguras

### Objetivo 1

**Fortalecer y mejorar la prevención de la violencia y la policía de proximidad para fomentar comunidades pacíficas.**

### Medida

Reducir el número de hogares en los que al menos un miembro fue víctima de un delito en el último año.

**AE:** SEGOB

### Indicador

- No. de hogares con al menos una víctima del delito. ENVIPE (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad)
- Mejora de la percepción de la policía local por parte de las comunidades locales

### Situación actual

ENVIPE. 2023->Para **2022, 27.4%**<sup>83</sup> de los hogares tuvo una o uno de sus integrantes como víctima de delito. En 2021 el porcentaje fue de **29%**.<sup>84</sup>

83 INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2023). *Comunicado de Prensa, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE) 2023*, p. 1.

84 La ENVIPE mide delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares, tales como: robo total de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en calle o transporte público, robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamientos, abigeato y otros tipos de robo), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros, delitos sexuales y otros delitos). No se considera el narcotráfico, delincuencia organizada, robo de combustible ni trata de personas. INEGI, *Principales Resultados, ENVIPE 2022*, p. 7.

En **2023 74.6%**<sup>85</sup> de las personas consideraron que era inseguro vivir en su entidad debido a la delincuencia.

Para 2022 la policía preventiva municipal y la policía de tránsito se identificaron como las autoridades de seguridad pública que menos confianza inspiran con un **55.7% 47.0%** de la población respectivamente.<sup>86</sup>

## Objetivo 2

Proteger DDHH y a poblaciones vulnerables

## Medida

### Resolver casos de desaparición

**AE:** Comisión Nacional de Búsqueda/ FGR

## Indicador

### No. de casos resueltos de desaparición

## Situación actual

Para febrero de 2024 el RNPDO reporta más de **114 mil personas desaparecidas**. En este sexenio, hasta junio de 2023 se registraron más de **40 mil desapariciones**,<sup>87</sup> rebasando la cifra de administraciones anteriores. No hay datos sobre casos resueltos. En 2023, a raíz, de que el presidente afirmara que el RNPDO tenía un sobre registro, se realizó un censo de personas desaparecidas. Los resultados presentados señalan que habían **localizado a más de 15 mil personas**. El censo no se realizó de acuerdo con los estándares y procedimientos indicados

85 INEGI (2023). ENVIPE 2023, p. 3

86 INEGI. (2023). *Percepción de confianza en las autoridades*, ENVIPE.

87 Martínez, C. (2023, junio 1). Desaparece una persona cada hora en el sexenio de AML0. *A dónde van los desaparecidos*. [dthx.short.gy/dSqATc](https://dthx.short.gy/dSqATc)

en el Protocolo Homologado de Búsqueda. Familiares han denunciado que los nombres de sus familiares desaparecidos fueron borrados del registro sin que hayan sido localizados.

## Área de cooperación: Reducir homicidios y delitos de alto impacto

### Objetivo 1

Fortalecer a instituciones de seguridad para prevenir y responder.

### Medida

- Disminuir los homicidios. Aumentar condenas e investigaciones de homicidios.
- Disminuir el número de casos abiertos de homicidios y otros delitos relacionados.

### Indicador

No. de homicidios resueltos, condenas, investigaciones cerradas.

### Objetivo 2

Reducir la impunidad de homicidios y delitos.

### Medida

Disminuir número de homicidios y de casos abiertos y de casos sin resolver.

**AE:** FGR, 32 poderes judiciales, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Metodología impunidad cero.

### Indicador

Aumento de acusaciones formales, % de delitos no denunciados.

### Situación actual

La tasa de homicidios se ha reducido, **pasando de 29 en 2019 a 25 en 2023**. No obstante, esta continúa siendo muy elevada si se compara con sexenios anteriores.

Respecto al reporte de otros delitos es importante considerar que el subregistro de delitos denunciados es muy elevado. En 2022 del total de delitos ocurridos, **solo 10.9% se denunció**, es decir que el **92.4% de los delitos no se investigó. 77.5% de las denuncias no arrojaron conclusión** alguna, **solo 1.2% de los delitos cometidos tuvieron represalia**.<sup>88</sup>

## Meta 2: Prevenir crímenes transfronterizos

### Área de cooperación: Reducir la trata de personas y el tráfico de migrantes

#### Objetivo

Identificar, atacar y dismantelar las organizaciones de trata de personas y tráfico de migrantes a través de investigaciones, interdicciones y enjuiciamientos.

88 INEGI (2023). ENVIPE 2023, p. 2.

## Medida

Aumentar el número de casos de investigación de trata y tráfico de personas abiertos/Aumentar el número de redes de tráfico de personas desmanteladas/ Aumento del número de condenas a los autores del tráfico y la trata de personas

**AE:** SSPC y GN

## Indicador

- No. de casos de investigación de trata y tráfico de personas abiertos.
- No. de redes de tráfico de personas desmanteladas.
- No. de condenas a los autores del tráfico y la trata de personas.

## Situación actual

En la meta de la **prevención** es donde se inserta el tema de **perseguir la migración** mediante la justificación de desmantelar redes de trata de personas y de tráfico de migrantes. De acuerdo con información del colectivo Guacamaya, para julio de 2022 Sedena reportó que rescataron 552,620 migrantes entre la frontera norte y sur de México,<sup>89</sup> Dentro de los compromisos del AB la política migratoria se ha militarizado. Mientras que la “lucha contra las drogas” ha sido la razón de la militarización, las FFAA han hecho uso de la violencia y represión lo que ha vulnerado derechos de distintas poblaciones que ahora también se enfocan a la represión de personas en contexto de movilidad. La Sedena y GN, más que un rescate, buscan detener y desincentivar los flujos de migración de sur a norte; bajo esta misión se han reportado numerosas quejas de DH cometidas por estos cuerpos de seguridad.<sup>90</sup>

89 Información filtrada por el colectivo Guacamaya.

90 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2023, agosto). La Comisión Nacional de Derechos Humanos dirige Recomendación a la SSPC y a la Guardia Nacional por violaciones graves a DDHH y uso excesivo de la fuerza en contra de 12 personas en contexto de migración y una persona mexicana, en Pijijiapan, Chiapas. CNDH. [dthx.short.gy/ybA8RM](https://dthx.short.gy/ybA8RM)

## Meta 3: Perseguir redes criminales

### Área de cooperación: Aumentar la cooperación (Estados Unidos - México) en materia de extradiciones

#### Objetivo

Aumentar la cooperación en materia de extradiciones para facilitar el enjuiciamiento oportuno de los miembros de las TCO y los delitos de alta prioridad.

#### Medida

Aumento del número de extradiciones de fugitivos buscados de México a Estados Unidos.

**AE:** FGR/SRE

#### Indicador

Número de extradiciones de fugitivos buscados.

#### Situación actual

Pese a la distancia narrativa que AMLO ha planteado frente a EEUU, en Elementa documentamos que entre 2018 y 2023 estas han mantenido una tendencia similar a la de otros sexenios. En el sexenio de AMLO, la tendencia a rechazar solicitudes de extradición de Estados Unidos por

delitos de drogas se mantiene a la baja y las solicitudes concedidas mantienen la tendencia del sexenio anterior. No hay una disminución significativa de rechazo a solicitudes de extradición por delitos de drogas. Durante el sexenio de AMLO, hasta 2022 se concedieron 363 extradiciones, en comparación con las 525 del sexenio de EPN.<sup>91</sup>

La permanencia del modelo de prohibición y persecución, expresado en la detención y extradición de narcotraficantes de alto perfil ha desencadenado el despliegue de espirales de violencia donde distintos actores—uno de estos el crimen organizado— vulnera y transgrede los derechos humanos de amplias de la población.

La detención en 2019 de Ovidio Guzmán, es recordada como el Culiaca-nazo, el operativo militar que buscaba detenerlo detonó una respuesta extremadamente violenta que implicó la violación de derechos humanos por parte del crimen organizado. Ese día la población atestiguó la toma de la ciudad por parte de grupos del crimen organizado que lograron que AMLO diera la orden de liberarlo ante la posibilidad de que se desatará una respuesta más violenta. En 2023 Ovidio Guzmán fue detenido y extraditado a EEUU acusado de tráfico de fentanilo, esta nuevamente se desató una ofensiva en suma violenta, que si bien no llegó a los niveles de 2019 si corrió el riesgo de replicarse.<sup>92</sup>

---

91 Información pública y de prensa sistematizada por Elementa.

92 González Díaz, M. (2023, enero 6). Ovidio Guzmán: la ola de violencia que asoló Culiacán tras la detención del hijo del Chapo. *BBC News Mundo*. [dthx.short.gy/pXVYhs](https://dthx.short.gy/pXVYhs)

## Comportamiento de las fuerzas armadas para hacer frente al mercado ilícito de drogas

**La función principal del gobierno es garantizar la seguridad pública, ya no la estrategia de los operativos para detener a capos. Lo que buscamos es que haya seguridad.<sup>93</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

El análisis de la estrategia de “combate” al mercado ilícito, lo realizamos a partir de 1) datos sistematizados de reportes de las FFAA en el marco del AB, 2) informes y presentaciones de la Sedena en las conferencias matutinas, 3) solicitudes de información obtenidas por Elementa e, 4) información filtrada por el colectivo Guacamaya. Los datos analizados se centran en funciones, número de aseguramientos,<sup>94</sup> cantidades aseguradas de sustancias psicoactivas, destrucción de plantíos y laboratorios, así como de detenciones. Focalizamos el análisis en dichas variables, pues son los datos que se presentan sistemáticamente durante las conferencias matutinas como resultado del “combate” al mercado ilícito de drogas

- **Funciones:**

**De acuerdo con información de la Sedena presentada en las conferencias matutinas,<sup>95</sup> desde 2021 más de la mitad de los elementos desplegados de las FFAA y la GN fueron asignados a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) cuyo objetivo es la afectación a grupos delicti-**

93 Presidencia de la República. (2019, enero 30). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/kSDaj0](https://dthx.short.gy/kSDaj0)

94 El aseguramiento es una medida preventiva que consiste en la retención de bienes con la finalidad de investigar si existe un delito cometido. Estos son previos a los decomisos y no forman parte del erario de la Nación. Los decomisos e incautaciones se realizan y determinan posteriormente, una vez que estos son puestos a disposición de una autoridad que tiene la facultad de determinar si serán incautados o decomisados. La Sedena no realiza decomisos o incautaciones.

95 Gobierno de México. (2023, diciembre 13). Informe de seguridad 13 de diciembre de 2023. [dthx.short.gy/JK9r1C](https://dthx.short.gy/JK9r1C)

vos. En 2023, **de un total de 286,494 elementos de las FFAA desplegados, el 60% (183,879) se concentró en la ENSP.**

- **Número de aseguramientos:**

De acuerdo con información obtenida vía transparencia,<sup>96</sup> **entre el 1 de diciembre de 2018 y febrero de 2024, la Sedena reportó haber realizado 33,067 aseguramientos de drogas.** El 40.3% de esas acciones se concentraron en solo tres estados; Guanajuato con el 16%, Baja California con el 12.17%, y Sonora con el 12.15%.<sup>97</sup> Por su parte, la GN<sup>98</sup> reportó 3,632 aseguramientos entre 2020 y 2023, los cuales se reducen en 2023, con 29 aseguramientos. Guanajuato concentró el 81% del total de aseguramientos realizados por la GN hasta 2023, seguido de Jalisco con 6.9%, y Michoacán con 2%.

Es importante señalar la reticencia de ambas instituciones a proporcionar información pública de manera transparente, clara y eficaz sobre las estrategias implementadas para reducir la oferta de drogas. **Debido a la opacidad e inconsistencias en las respuestas no es posible determinar con absoluta certeza las acciones realizadas por Sedena y GN.**

Por ejemplo, en respuesta a la información solicitada vía transparencia por Elementa respecto a los aseguramientos reportados por la GN, indicaron que: “no desarrolla operativos focalizados en operaciones de narcomenudeo”;<sup>99</sup> sin embargo, en sus informes de actividades sí reportan su participación en el “combate a las drogas” y como resultado señalan los aseguramientos en los que participó. En contradicción con la primera respuesta, en otra solicitud de información<sup>100</sup> sí respondieron con el número de aseguramientos y resultados correspondientes al periodo 2020-2023.

En lo que respecta a la Sedena, se enviaron diversas solicitudes de información para cotejar los datos de aseguramientos realizados en distintos periodos: 2000-2022,<sup>101</sup> 2000-2024<sup>102</sup> y 2018-2023.<sup>103</sup> Entre las respuestas

96 Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 330026424000557.

97 Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 330026424000557.

98 Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 332259823000617.

99 Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 332259823001213.

100 Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 332259823000617.

101 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026422006299.

correspondientes también detectamos inconsistencia y contradicción. **Para el periodo 2000-2022 reportaron 102,923 aseguramientos, mientras que para el periodo 2000-2024 reportaron 89,960. Es decir, de acuerdo con sus reportes, Sedena realizó más aseguramientos en 22 años que en 24 años; o bien, eliminó 12, 963 registros para 2024.**

Otra muestra de las inconsistencias entre bases de datos se ve en el número de aseguramientos reportados para 2019 y 2021. Destacamos que la disparidad más grande la presenta la base de datos que refiere únicamente a las acciones realizadas durante el periodo de AMLO, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Comparación entre total de aseguramientos realizados en 2019 y en 2021		
	2019	2021
Base de datos (2000-2024)	6,183	7,088
Base de datos (2000-2022)	5,120	5,778
Base de datos (2018-2023)	511	401

\*Elaborado por Elementa DDHH a partir de la solicitud de información folios n° 330026422006299 base 1, 330026424000557 base 2, 330026423002410 base 3.

Por esta razón, para el análisis de la información relacionada con cantidades aseguradas de sustancias psicoactivas, también consideramos los datos reportados en las conferencias matutinas como parte de las acciones para combatir el mercado ilícito de drogas. Esta fuente engloba las cantidades de drogas aseguradas por las distintas instancias de seguridad involucradas en el combate al mercado ilícito de drogas; sin embargo, no se desglosa qué es lo que realiza cada una de estas instituciones. Esto

102 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026424000557.  
 103 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026423002410.

propicia que el actuar, impacto y desempeño de los cuerpos de seguridad se desarrollen con un amplio margen de discrecionalidad y opacidad.

### Sustancias aseguradas 2018-2023<sup>104</sup>

Respecto a la destrucción de plantíos de cannabis y amapola, los aseguramientos de cannabis, heroína, cocaína, metanfetamina y fentanilo y el respectivo desmantelamiento de estas últimas sustancias entre 2019 y 2023, la información sistematizada vía transparencia por Elementa muestra las siguientes tendencias.

Acción	Tipo	Sustancia	Cantidad de sustancia asegurada 2018-2023
Destrucción	Plantíos	Cannabis	Disminuye
		Amapola	Disminuye
Aseguramiento	Drogas de plantas	Cannabis	Disminuye
		Heroína	Disminuye
		Cocaína	Aumenta
	Drogas sintéticas	Fentanilo	Aumenta
		Metanfetamina	Aumenta
Desmantelar	Laboratorios	Metanfetamina	Aumenta
		Fentanilo	No se reportan oficialmente

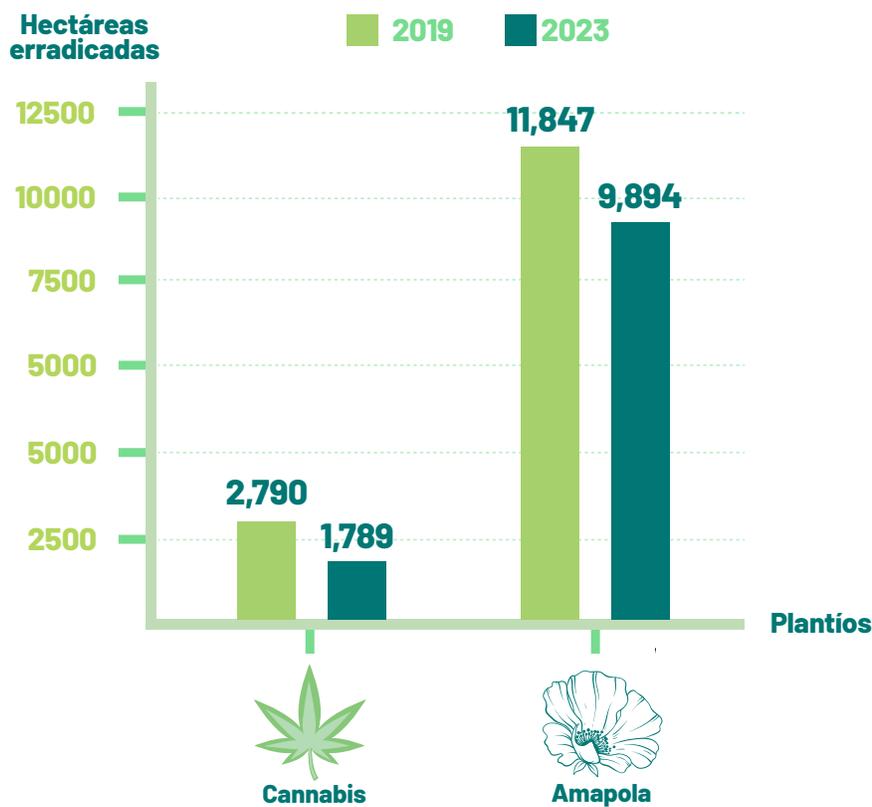
\*Elaborado por Elementa DDHH

104 Información obtenida y sistematizada por Elementa DDHH de Informes de Seguridad presentados por Sedena en las conferencias matutinas, ya incluyen la participación de todas los cuerpos de seguridad que combaten el mercado ilícito de drogas.

**El personal militar asignado a labores de destrucción de cultivos pasó de tener un pico en octubre de 2020 con 7,254 elementos a 598 en julio de 2023 y se incrementó a más de 2 mil a final de 2023.**<sup>105</sup>

- Hectáreas erradicadas en el primer año de gobierno 2019 vs. el último año-2023:<sup>106</sup> el número de hectáreas erradicadas disminuyó para la cannabis y amapola a lo largo del sexenio.
- Plantas de la que más hectáreas fueron destruídas: amapola (58,452 hectáreas).

**ERRADICACIÓN DE HECTÁREAS EN PRIMER Y QUINTO AÑO DE GOBIERNO DE AMLO**



\*Elaborado a partir de información pública sistematizada por Elementa DDHH

105 Información obtenida y sistematizada por Elementa DDHH de informes de seguridad presentados por Sedena en las conferencias matutinas. Ya incluyen la participación de todas los cuerpos de seguridad que combaten el mercado ilícito de drogas.

106 *Ibidem*.

- De acuerdo con información que desclasificó Guacamaya,<sup>107</sup> los estados donde se concentró la erradicación de cultivos en 2021<sup>108</sup> son Chihuahua, Durango, Sinaloa —el *triángulo dorado*— y Guerrero. En estos la erradicación es una estrategia que implementa el ejército desde 1970.

#### Plantíos destruidos y laboratorios asegurados 19 Nov. 2021

Estado	Amapola	Marihuana	Hoja de coca	Laboratorios
Chihuahua	35	8	0	0
Durango	37	3	0	0
Sinaloa	96	21	0	0
Guerrero	104	9	0	0
<b>Total de plantíos y laboratorios en la fecha</b>	<b>272</b>	<b>41</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total de Hectáreas</b>	<b>35,2800</b>	<b>7,0100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\*Elaborado por Elementa DDHH

#### Plantíos destruidos y laboratorios asegurados del 1 Dic. 2018 al 19 Nov. 2021

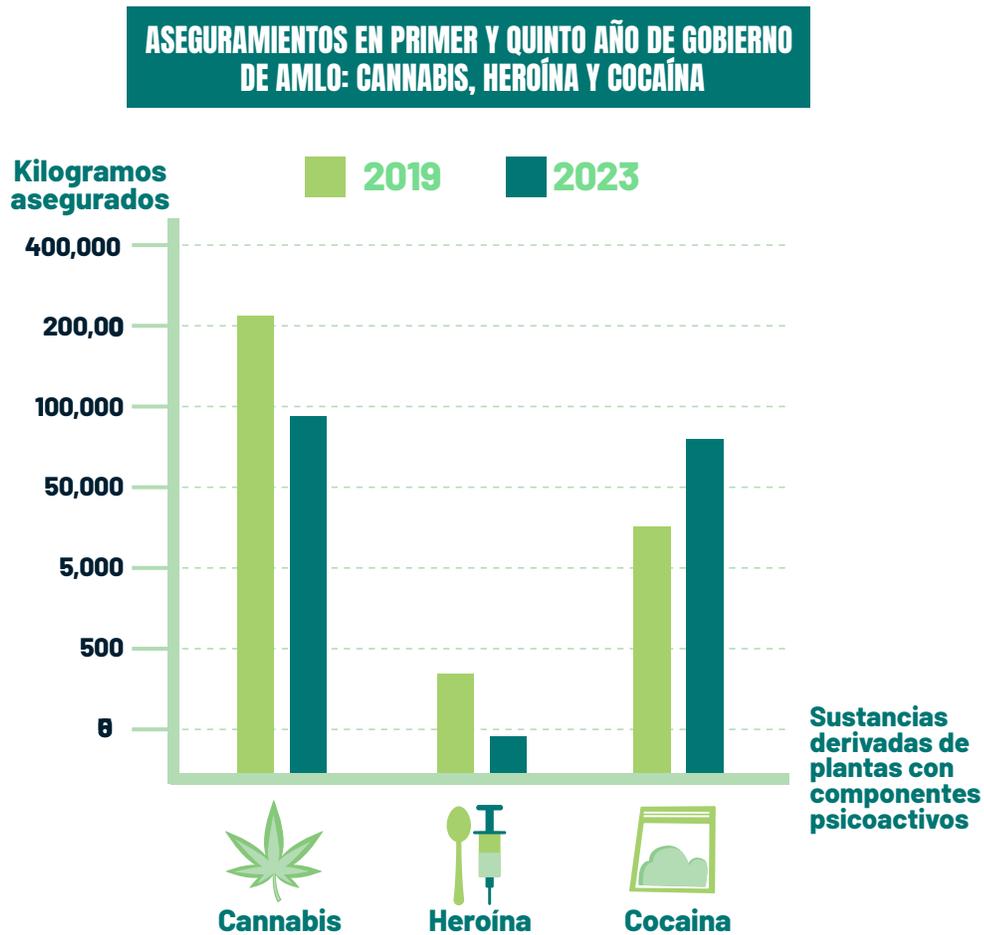
Estado	Amapola	Marihuana	Hoja de coca	Laboratorios
<b>Total presente administración</b>	<b>256,294</b>	<b>51,051</b>	<b>8</b>	<b>112</b>
<b>Total de Hectáreas</b>	<b>35,135</b>	<b>6,618</b>	<b>4,34</b>	

\*Elaborado por Elementa DDHH

107 Información filtrada por el Colectivo Guacamaya.

108 Información filtrada por el Colectivo Guacamaya.

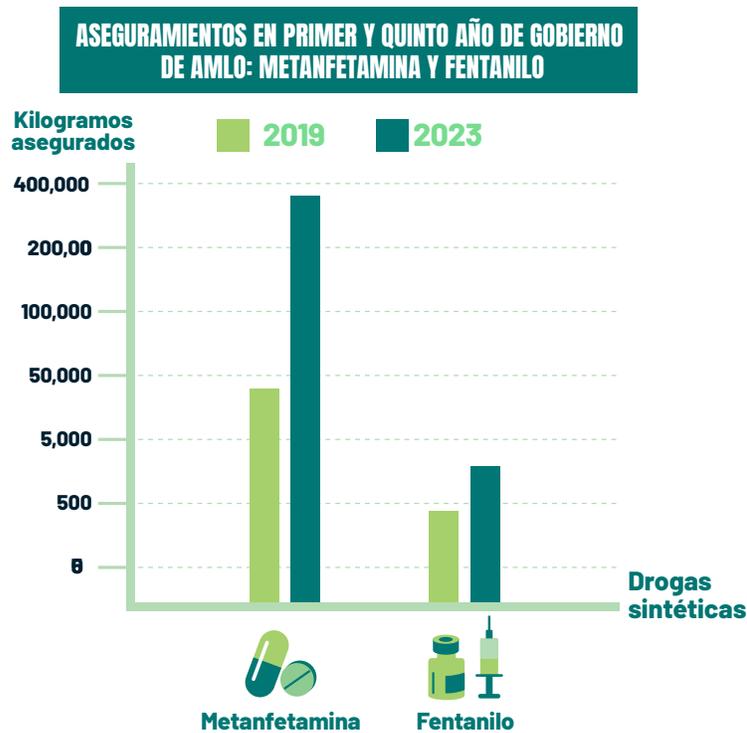
- Cantidades aseguradas en el primer año de gobierno 2019 vs. el último año 2023: los kilogramos asegurados de cannabis y heroína disminuyeron a lo largo del sexenio, solo se incrementaron los de cocaína.



\*Elaborado a partir de información pública sistematizada por Elementa DDHH

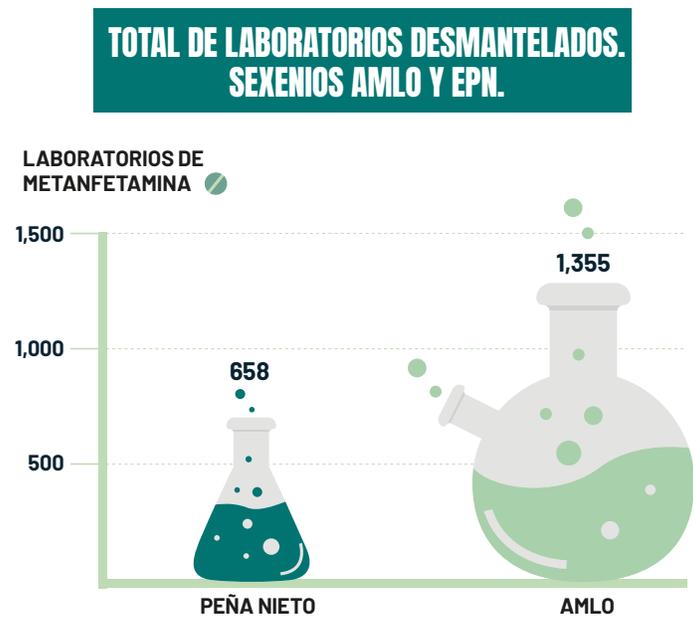
- Cantidades aseguradas en el primer año de gobierno 2019 vs. el último año-2023:<sup>109</sup> los kilogramos asegurados de metanfetamina y fentanilo incrementaron.

109 *Ibidem*.



\*Elaborado a partir de información pública sistematizada por Elementa DDHH

- Laboratorios desmantelados en el sexenio de AMLO vs. el sexenio de EPN: los laboratorios desmantelados de metanfetamina incrementaron.



\*Elaborado por Elementa DDHH a partir de la solicitud de información folios n° 330026422006300 y 330026423001380

## La transformación del mercado ilícito de drogas

### ¿Qué nos dice el declive o el incremento en eventos de aseguramientos, las cantidades de drogas aseguradas o las hectáreas destruidas?

Estas actividades no han significado un cambio en la estrategia en materia de política de drogas. Las estrategias de “combate” al mercado ilícito de drogas no se han transformado, ni en lo interno ni en la agenda bilateral. Pese a que Estados Unidos ha criticado la política de “Abrazos no balazos” de AMLO, por considerar que se “combate” menos el narcotráfico, lo que observamos es que la estrategia es la misma que se implementó en sexenios anteriores y se ha fortalecido en los últimos años. Incluso las estrategias de la administración federal, responden a las medidas de prevención y persecución del AB: **continuidad del despliegue, aumento del número de laboratorios desmantelados, persecución y aumento de aseguramientos de precursores, de fentanilo y otras sustancias, y la continuidad en la destrucción de hectáreas de amapola y cannabis.**

En ese sentido, las reducciones e incrementos se relacionan -en realidad- con factores políticos y económicos. El declive en la erradicación de plantíos o en los aseguramientos de cannabis y heroína no necesariamente indica que las estrategias de reducción de oferta funcionan. La disminución es resultado de la **reconfiguración en las dinámicas del mercado** que las medidas de “combate” del Estado no han logrado. Estas dinámicas determinan el incremento de unas sustancias y el decrecimiento de otras.<sup>110</sup> En los últimos años, **los grupos del crimen organizado se han concentrado más en la producción de drogas sintéticas –como la metanfetamina o el fentanilo–, ya que son económicamente más rentables** debido a que representan menores costos y tiempos de producción y traslado.

El incremento de consumo y la demanda de fentanilo en el mercado de Estados Unidos, el cual ha dejado una crisis de sobredosis en la que han muerto más de 100 mil personas,<sup>111</sup> ha desplazado a la heroína del mercado.

---

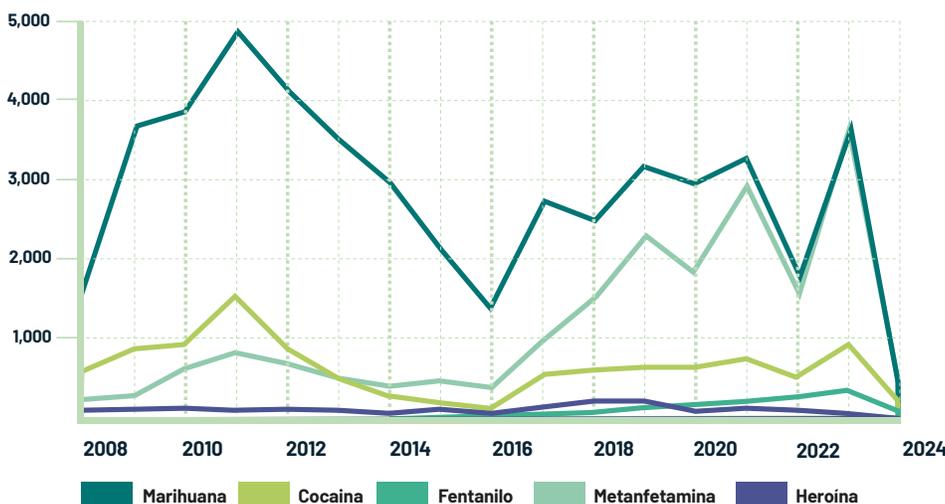
110 Le Cour Grandmaison, R.; Morris, N. y Smith, B. T. (2019, abril 29). La crisis de la amapola en México. ¿La última cosecha? (I/II). Nexos. [dthx.short.gy/n0swCB](https://dthx.short.gy/n0swCB)

111 National Institute of Drug Abuse. <https://nida.nih.gov/es/areas-de-investigacion/las-tendencias-y-estadisticas/indices-de-muertes-por-sobredosis>

Kilómetros al sur de la frontera, esto generó una crisis económica que ha impactado directamente en la vida de miles de campesinos en Guerrero, Nayarit y Sinaloa, quienes por varios años encontraron en la economía de la amapola una especie de subsidio ante el abandono del Estado. Para muchos era su fuente principal de ingresos y lo que les permitió sobrevivir hasta que “la fuerza del mercado logró lo que ninguna política pública en 60 años: que la gente dejara de sembrar”.<sup>112</sup>

A su vez, la regulación de la cannabis en diferentes partes de EEUU ha impactado en la producción en México. Sin embargo, la destrucción de cultivos de esta planta y los aseguramientos continúan siendo relevantes en la estrategia de “combate” al mercado de drogas en el país y se muestran como resultados exitosos de la misma. Esto es más claro cuando se observa el número de eventos de aseguramientos de sustancias psicoactivas que reporta Sedena entre 2007-2024,<sup>113</sup> donde **la cannabis concentra el mayor número de eventos de aseguramientos realizados por Sedena con el 60.77% del total, seguida por la metanfetamina con el 23.62%, la cocaína con el 13.43%, la heroína con el 1.20% y el fentanilo con el 0.98%.**<sup>114</sup>

HISTÓRICO DE EVENTOS DE ASEGURAMIENTOS POR SUSTANCIA. 2007-2024



\*Elaborado por Elementa DDHH a partir de la solicitud de información folio n° 330026424000557

112 Santos Cid, A. (2023, abril 17). El efecto mariposa del fentanilo: la agonía de los campesinos de la amapola en Guerrero. El País. [dthx.short.gy/PIE42g](https://dthx.short.gy/PIE42g)

113 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026424000557

114 *Ibidem*.

Si bien, en medio de una transformación significativa del mercado de drogas, los aseguramientos de cannabis se han mantenido como una de las principales actividades a las que Sedena destina esfuerzos y recursos, lo que también destaca al observar las tendencias de la gráfica anterior es el incremento en los eventos de aseguramientos de metanfetamina durante el sexenio de AMLO. Particularmente 2023 es donde mayor similitud se observa en la frecuencia de aseguramientos reportados con 3,644 de cannabis y 3,511 de metanfetamina. Al comparar los **eventos de aseguramientos de todo el sexenio la cannabis concentra el 47.16% de estos y la metanfetamina el 38.78%.**<sup>115</sup>

Respecto al fentanilo, sustancia reportada en los aseguramientos desde 2013, su producción y distribución ha introducido nuevos formatos de presentación. A partir de 2017 los registros de Sedena comenzaron a incluir pastillas y ampollitas;<sup>116</sup> esto es relevante ya que para determinar cuál es la sustancia que Sedena asegura en mayor cantidad no basta solo con comparar los kilogramos asegurados. Es por esto que para dimensionar la relevancia que ha cobrado el fentanilo en los aseguramientos contrastamos distintas unidades de medida. Primero comparamos solo los kilogramos entre sustancias aseguradas y después contrastamos la unidad más asegurada por cada sustancia para el sexenio de AMLO.

Al comparar sólo las cantidades aseguradas **por kilogramo entre 2018 y 2024**<sup>117</sup> **observamos que el fentanilo concentra únicamente el 0.72% del total, manteniéndose solo por arriba de la heroína; mientras que la cannabis concentra el 66.1%.**

---

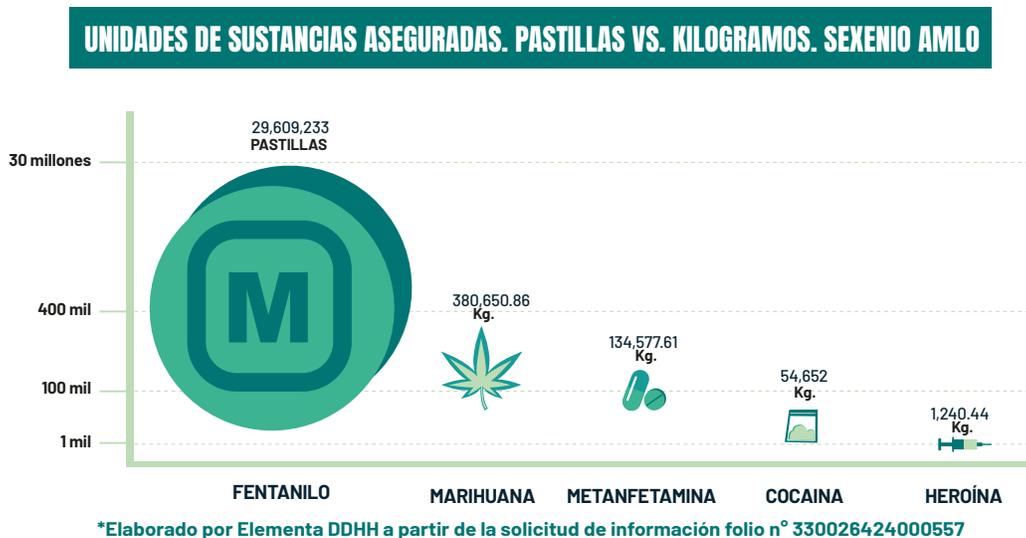
115 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026424000557.

116 *Ibidem.*

117 *Ibidem.*



No obstante, al comparar los aseguramientos de fentanilo según la presentación más frecuente -las pastillas- frente a los kilogramos del resto de sustancias, observamos que la proporción del fentanilo asegurado se invierte, tal y como se observa en la siguiente gráfica.



Respecto a los estados donde se realizaron los aseguramientos de fentanilo en el sexenio de AMLO, **tres entidades concentran el 83.5% de estos: Baja California con el 38.9%, Sonora con el 24.8% y Sinaloa con 19%.**<sup>118</sup>

118 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026424000557.

Por otro lado, la información obtenida vía transparencia<sup>119</sup> por Elementa, también da cuenta de la territorialización de zonas del país en las que se ha mantenido y potencializado la producción de drogas sintéticas como la metanfetamina y el fentanilo. La destrucción de laboratorios ilegales solo se ha reconocido oficialmente al tratarse de laboratorios de metanfetamina o donde se empastilla o troquelan pastillas de fentanilo. La mayoría de estos se concentran en Sinaloa, estado que desde el 2007 y hasta el 2022 se ha mantenido como aquel con más aseguramientos.



\*Elaborado por Elementa DDHH a partir de la solicitud de información folio n° 330026422006300

Es importante destacar que la centralidad que mantienen las estrategias de “combate” en torno a la destrucción de plantíos y aseguramientos de cannabis, tiene lugar en un contexto donde a nivel internacional se está debatiendo su reclasificación,<sup>120</sup> se ha reconocido su uso medicinal y distintos países ya la han regulado. Asimismo, resalta que **los esfuerzos continúen orientados bajo el principio de reducir la oferta y no se dirijan a dismantelar las redes de macrocriminalidad que sostienen el mercado ilícito de drogas y se benefician a gran escala de las ganancias**

119 Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 330026422006300.

120 Cuenta de esto son la serie de debates que se han llevado a cabo en años recientes en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas para eliminar de la lista más restrictiva al cannabis.

**económicas que reditúa la operación y control de dicho mercado.** Su reconfiguración, a raíz de la introducción de drogas sintéticas, ha implicado la entrada de mayores capitales económicos derivados de la reducción en los costos de producción y traslado, y con esto, del incremento de la violencia utilizada como un mecanismo para obtener el control de los mercados.

La transformación del mercado explica en gran medida el incremento en aseguramientos de la metanfetamina y el fentanilo. No obstante, los factores políticos —como la relación con EEUU y a las dinámicas de los grupos del crimen organizado— también son un punto importante. En el caso de la metanfetamina, se ha documentado que uno de los cárteles que ha acaaparado su producción y distribución en la zona del bajío es el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). Mediante prácticas de coacción, corrupción y violencia, ha logrado el control del territorio y ha desplazado así a otros cárteles y sustancias, como la cannabis o la heroína. Las dinámicas del mercado no se establecen en abstracto; son parte de una economía criminal donde las redes de macrocriminalidad emplean la violencia<sup>121</sup> como un medio de coacción para asegurar el control de los mercados.

Respecto al “combate” a la producción de fentanilo, a lo largo del sexenio se evidenció la tensión entre México y Estados Unidos derivada de la demanda de este último para que México endurezca las medidas en contra de la producción y el tráfico de dicha droga. En 2022 el informe<sup>122</sup> de la Comisión Federal para Combatir el Tráfico de Opioides Sintéticos<sup>123</sup> de EEUU señalaba a México como la principal fuente del fentanilo que se introducía y consumía en Estados Unidos, algo que el Gobierno mexicano ha negado en distintas ocasiones: **“Aquí nosotros no producimos fentanilo y nosotros no tenemos consumo de fentanilo”**.<sup>124</sup>

Si bien el consumo comenzó a incrementarse en Estados Unidos, hay evidencia suficiente para afirmar que en México también se consume; aunque

---

121 Chávez, N., Vargas, I., Velázquez, S. E. y García, A. (2022). La metanfetamina y el CJNG. Análisis de una reconfiguración del mercado de sustancias ilegales en el occidente mexicano. *Caleidoscopio - Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades*, 26(47). [dthx.short.gy/LZa7Ps](https://dthx.short.gy/LZa7Ps)

122 Commission on Combating Synthetic Opioid Trafficking . (2022). Reports from the Commission on Combating Synthetic Opioid Trafficking, Final Report. *Rand*. [dthx.short.gy/EyE8Fg](https://dthx.short.gy/EyE8Fg)

123 Stracqualursi , V. (2022, febrero 8). México es la fuente dominante de tráfico de fentanilo a EEUU. Según informe. *CNN en Español*. [dthx.short.gy/B3k0Br](https://dthx.short.gy/B3k0Br)

124 Presidencia de la República. (2023, marzo 9). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/6rlDyn](https://dthx.short.gy/6rlDyn)

se ha focalizado en la zona norte de México, principalmente en Baja California, Sonora y Sinaloa, aunque en menor escala.<sup>125</sup>

Por su parte, respecto de la negación de la producción de fentanilo en nuestro país, los correos de SEDENA filtrados por el colectivo Guacamaya dan cuenta de que la Sedena tenía conocimiento de la existencia de laboratorios de fentanilo, por lo menos, desde el año 2020. En un documento sobre el conflicto entre células del Cártel del Pacífico (también conocido como Cártel de Sinaloa) en Culiacán, enviado el 17 de marzo de 2020 y dirigido al General Montealegre,<sup>126</sup> hay información que no solo confirma la existencia de la producción de fentanilo en la zona, sino que reconoce que el control por su producción es un generador de violencia. Quienes concentran el control del mercado son principalmente el Cártel de Sinaloa y el CJNG.<sup>127</sup>

#### Consideraciones

◆ Prevalece el riesgo de que se incremente la violencia por su competencia por el predominio en la producción de *crystal* y fentanilo.



Cuatro meses después, el 30 de julio de 2020, en una nota sobre la existencia de laboratorios clandestinos de fentanilo, enviada por el Centro Regional de Fusión de Inteligencia del Sureste (CERFISE)<sup>128</sup> al Centro Nacional de Fusión de Inteligencia (CENFI-CNI),<sup>129</sup> **la Sedena reconoce que la producción de fentanilo se lleva a cabo en el norte del país y advierte sobre la posible**

125 Cabrera, R. y Anguiano, D. (2023, septiembre 26). El fentanilo en México: una crisis ignorada. *Gatopardo*. [dthx.short.gy/bDBAEC](https://dthx.short.gy/bDBAEC)

126 Los documentos consultados no permiten conocer el nombre completo del General.

127 Dalby, C. (2023, junio 2). Guerra entre CJNG y Cartel de Sinaloa por rutas de tráfico desde Guatemala desangra a Chiapas. *Insight Crime*. [dthx.short.gy/jNtfSY](https://dthx.short.gy/jNtfSY)

128 Uno de los cinco centros regionales de la Sedena creados por el Gabinete de Seguridad del Gobierno de la República para reducir la violencia, combatir los delitos y fortalecer las condiciones de seguridad del país.

129 Centro encargado de operar acciones de coordinación y cooperación interinstitucional de los centros regionales, concentrar información e integrar cuerpos de inteligencia para identificar y ubicar objetivos generadores de violencia. Lo opera la Sedena y está adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

**entrada de precursores químicos que facilitarían la elaboración de dicha sustancia.** La nota, que se observa a continuación, también fue obtenida a través de los correos filtrados por el colectivo Guacamaya.

CERFISE.

COATZACOALCOS, VER.

**PARA ATENCIÓN DEL C. GRAL. BRIG. D.E.M., JEFE. G.C.C.F.I.**  
(30 JULIO 2020)

ME PERMITO INFORMAR A ESA SUPERIORIDAD, EN RELACIÓN CON SU CORREO INSTITUCIONAL DE ESTA FECHA, REFERENTE EXISTENCIA DE LABORATORIOS CLANDESTINOS DE "FENTANILO", EN MÉXICO.

**ANTECEDENTES.**

EN LA REGIÓN SURESTE QUE COMPREN LOS ESTADOS DE CAMPECHE, CHIAPAS, OAXACA, QUINTANA ROO, TABASCO, VERACRUZ Y YUCATÁN, NO SE TIENE DOCUMENTADO LA EXISTENCIA DE LABORATORIOS CLANDESTINOS PARA LA PRODUCCIÓN DE "FENTANILO", COMO EN ALGUNOS REGISTRADOS EN LOS ESTADOS DEL NORTE DEL PAÍS.

**POSTURA**

SE TIENE CONOCIMIENTO QUE EN ESTOS LABORATORIOS CLANDESTINOS DONDE SE PRODUCE "EL FENTANILO", DROGA QUE CIRCULA EN EL MERCADO CONSIDERADA LA MAS MORTAL EN MÉXICO.

ASIMISMO, UN LABORATORIO CLANDESTINO EN LA REGIÓN DEL NOROESTE DEL PAÍS DONDE OPERA EL CARTEL DE SINALOA, PRODUCE EN PROMEDIO CADA SEMANA UNAS 20,000 DOSIS DE "FENTANILO" EN POLVO O PASTILLAS PARA EL MERCADO PRINCIPALMENTE ESTADOUNIDENSE, LO QUE GENERA UN MAYOR BENEFICIO ECONÓMICO PARA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

ACTUALMENTE EL GOBIERNO FEDERAL EN LA REGIÓN SURESTE SE CUENTA CON EL PUERTO DE VERACRUZ COMO PUERTO DE ALTURA DONDE INGRESAN MILLONES DE TONELADAS DE IMPORTACIONES DE TODA CLASE DE PRODUCTOS, ADEMÁS DEL PROYECTO CORREDOR INTEROCEÁNICO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC (CIIT) PROYECTADO PARA EL AÑO 2023, QUE COMPRENDE LA REHABILITACIÓN DE LA VÍA DEL FERROCARRIL DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC Y LA AMPLIACIÓN DE LOS PUERTOS DE COATZACOALCOS, VER. Y SALINA CRUZ, OAX., CONECTANDO LOS DOS OCÉANOS "EL PACÍFICO Y CON EL ATLÁNTICO", "ASIA CON EUROPA", LO QUE CONLLEVA SE INTRODUCCIÓN DE MILLONES DE IMPORTACIONES PROVENIENTES DE CHINA, LO QUE PERMITIRÍA LA POSIBILIDAD LA INTRODUCCIÓN DE PRECURSORES QUÍMICOS DEL "FENTANILO" EN LA REGIÓN, LO AMPLIA LA POSIBILIDAD DE LOS CARTELES Y GRUPOS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA QUE OPERAN EN LOS ESTADOS DEL SURESTE, ADOPTEN LA ELABORACIÓN DE ESTA DROGA CON EL ESTABLECIMIENTO DE LABORATORIOS CLANDESTINOS.



**A pesar de que AMLO negó públicamente durante años la producción de fentanilo en México, lo cierto es que existía información que demostraba lo contrario.** La respuesta de su gobierno para atender a las presiones internas y externas del auge de esta sustancia fue recrudecer los tonos prohibitivos, punitivos y bélicos de la política de drogas. Las fuerzas armadas han cobrado nuevamente un rol central para cumplir con dicha agenda. En 2022 el Gobierno mexicano emitió la Ley para el Control de Precursores Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos para perseguir la entrada de los precursores químicos de fentanilo que llegan desde China. Además, en 2023 se conformó la Comisión Presidencial de Combate a las Drogas Sintéticas. A inicios de 2024, AMLO presentó una iniciativa de reforma constitucional que prohíbe el uso ilícito de fentanilo. De aprobarse, esta pondría en mayor riesgo a las personas usuarias de drogas al obstaculizar el acceso a medidas de reducción de daños, recrudecer el hostigamiento policial, propiciar detenciones arbitrarias, tratos crueles e internamiento forzado en centros de rehabilitación.<sup>130</sup>



En ese sentido, el incremento de aseguramientos de fentanilo responde a una estrategia ya probada y fracasada de la lógica prohibicionista: combatir el consumo interno **destruyendo la oferta al sur de su frontera. Lo que también expresan las cifras son “los momentos y lugares en los que las FFAA tuvieron un interés en afirmar una presencia (real o simulada, violenta o no) ante comunidades y observadores externos”.**<sup>131</sup>

<sup>130</sup> Elementa DDHH. (2024, febrero 12). Comunicado oficial. Sobre las iniciativas referentes a la política de drogas, presentadas por Andrés Manuel López Obrador. *Elementa DDHH*. [dthx.short.gy/J3XvrD](https://dthx.short.gy/J3XvrD)

<sup>131</sup> Frissard, P. (2020), noviembre 9). Estancados en la erradicación de cultivos ilícitos. *Nexos*. [dthx.short.gy/gdM5H0](https://dthx.short.gy/gdM5H0)

La negativa del presidente a reconocer la producción de fentanilo puede obedecer a un factor político en la negociación con EEUU sobre el margen de injerencia y el peso de las agencias norteamericanas en la política de drogas en México. No obstante, lo que la falta de reconocimiento niega implícitamente es que el prohibicionismo, la persecución o la estrategia bélica no evitan las transformaciones del mercado ilícito de drogas, las violencias que conllevan, ni el fortalecimiento económico y político de las redes de macrocriminalidad que sostienen el mercado ilícito de drogas.

### Detenciones generales y detenciones vinculadas al mercado ilícito de drogas

Una de las vertientes del “combate” al mercado ilícito de drogas se encamina al fortalecimiento del punitivismo como una estrategia. Si bien en el segundo apartado de esta Radiografía profundizamos el análisis sobre la implementación del enfoque punitivo durante el sexenio de AMLO, aquí nos centramos en analizar qué acciones del combate de las FFFAA estuvieron relacionadas con la detención de personas. Bajo su lógica, las detenciones y el encierro son medidas que combaten la inseguridad y, en ese sentido, el incremento de estas es entendido como un éxito. No obstante, estas medidas no solo no están dirigidas a desintegrar las redes de corrupción que sostienen el mercado ilícito, sino que se han concentrado en la privación de la libertad de las poblaciones más vulnerabilizadas.

De acuerdo con información proporcionada vía transparencia, **la GN reportó<sup>132</sup> que realizó 4,503 detenciones entre 2019 y 2023, la mayoría de estas estaban vinculadas a delitos de drogas y se concentraron en Guanajuato. Por su parte, la Sedena señaló que entre 2018 y 2023 realizó 42,627<sup>133</sup> detenciones. Los estados que más detenciones concentran son Baja California (con 5,340), Sonora (con 4,930) y Guanajuato (con 4,243).**

Si bien la Sedena dijo no contar con información sobre los motivos de las detenciones, la información del quinto informe de Gobierno nos da una

---

132 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 332259823001217.

133 Solicitud de información, Elementa DDHH, Folio 330026423002057.

idea del número de detenciones realizadas que están vinculadas al narcotráfico: entre **2019 y 2023 se registraron 74,654<sup>134</sup> detenciones por delitos de drogas que estuvieron a cargo del Esfuerzo Nacional en el Combate al Narcotráfico (Sedena, MARINA, GN, CNI, SSPC). El informe señala que esto representa un incremento del 130.5%<sup>135</sup> sobre el sexenio anterior. Sin embargo, al comparar las cifras de detenciones de este sexenio con las de los anteriores, encontramos una contradicción: las detenciones disminuyeron de acuerdo con los propios datos que presenta el informe.<sup>136</sup> Si bien desde Elementa consideramos como algo positivo que las detenciones disminuyan, continúa siendo un reto saber cuáles son los delitos que motivan la detención de personas y a quiénes se está encarcelando.**



Lo anterior evidencia que la transformación no alcanzó a la política de drogas. El Gobierno de AMLO replicó y fortaleció las acciones de tinte prohibicionista sin comprender ni hacer frente a las redes de macrocriminalidad que rodean al mercado ilícito de drogas y en la que participan distintos niveles de gobierno. Pese a que en reiteradas ocasiones el presidente señaló que su gobierno no es corrupto, sus avances por combatir la corrupción han

134 Gobierno de México. (2023). *5to informe de Gobierno 2022-2023*, Presidencia de la República, p. 68. [dthx.short.gy/fewpgk](https://dthx.short.gy/fewpgk)

135 Gobierno de México. (2023). *5to informe de Gobierno 2022-2023*, Presidencia de la República, p. 68. [dthx.short.gy/fewpgk](https://dthx.short.gy/fewpgk)

136 Gobierno de México. (2023). *5to informe de Gobierno 2022-2023*, Presidencia de la República, p. 104. [dthx.short.gy/fewpgk](https://dthx.short.gy/fewpgk)

sido muy pocos e incluso se le ha cuestionado por no investigar casos donde se apunta a la vinculación de autoridades o funcionarios con grupos del crimen organizado.<sup>137</sup>

Este sexenio mantuvo la lógica bélica de “combate y persecución” mediante aseguramientos, decomisos y detenciones. Lejos de un declive del mercado de drogas ilícitas, este se ha reconfigurado para esquivar la prohibición. La implementación del enfoque bélico de la política de drogas se mantuvo mientras los grupos del crimen organizado perfeccionaron estrategias de control territorial, no solo de los mercados ilícitos, sino de las personas y comunidades que viven en dichos territorios.

## Impactos del enfoque bélico de la política de drogas

**[México] es un país pacífico.**<sup>138</sup>

—Andrés Manuel López Obrador

Durante casi seis años, el Gobierno de AMLO ha usado la baja en homicidios como un indicador del éxito de la estrategia y de que hoy México **“es un país pacífico”**.<sup>139</sup> Constantemente, la prensa ha cuestionado sus cifras y confrontado sus datos al punto en el que es ambiguo afirmar si los homicidios han decrecido o no; esto depende de qué fuente se consulte y cuándo. Las fuentes más recurrentes son las cifras que presenta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el INEGI, y el conteo de la SSPC. La batalla por determinar si se cometieron más homicidios con AMLO que con Enrique Peña Nieto varía entre cifras que van de 124 mil a 156 mil para EPN, y de 142 mil a 174 mil con AMLO.<sup>140</sup>

137 Congressional Research Service. (2022, diciembre 12). *U-S, Mexico Security Cooperation: From Mérida Initiative to the Bicentennial Framework*.

138 Presidencia de la República. (2024, enero 29). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/nxEUeF](https://dthx.short.gy/nxEUeF)

139 Presidencia de la República. (2024, enero 29). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/nxEUeF](https://dthx.short.gy/nxEUeF)

140 Vela, D. S. (2023, diciembre 23). Gobierno de AMLO ‘le gana’ al de Peña Nieto como el más violento; suma 170 mil homicidios. *El Financiero*. [dthx.short.gy/KoWxPc](https://dthx.short.gy/KoWxPc)

De acuerdo con información del INEGI,<sup>141</sup> **en 2022 se registraron 32,223 homicidios. A nivel nacional, la tasa fue de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes, la cual es menor a la registrada en 2019, que fue de 29.**



Si bien 2022 fue el año con menos homicidios registrados en el sexenio de López Obrador, las cifras dan cuenta que, **desde diciembre de 2018 hasta diciembre de 2022, en México se han cometido 142,421<sup>142</sup> asesinatos**, una cifra elevada que rebasa a la de los dos sexenios anteriores. **Desde 2017 a 2022, las cifras de homicidios se mantienen arriba de 30 mil personas asesinadas por año.<sup>143</sup> En 2022 los estados en los que se concentraron los homicidios durante este sexenio son Guanajuato, Estado de México, Baja California, Michoacán y Chihuahua.<sup>144</sup>** A su vez, en 2023, la mayor cantidad de masacres perpetradas tanto por grupos del crimen organizado como por autoridades se ubicaron en Guanajuato, Zacatecas y Guerrero.<sup>145</sup> Durante el sexenio de AMLO se han registrado 61 masacres de jóvenes, principalmente en Jalisco, Guanajuato y Zacatecas.<sup>146</sup> Es importante señalar que en los reportes de detenciones, los homicidios se centran en hombres jóvenes.

141 INEGI, *Defunciones por homicidio: enero a diciembre de 2022*.

142 Ferri, P. (2023, noviembre 1). México registra más de 30,000 asesinatos por sexto año consecutivo. *El País*. [dthx.short.gy/5GAAVD](https://dthx.short.gy/5GAAVD)

143 INEGI, *Op. Cit.*

144 Osorio Reyes, M. D. (2022). Atlas de homicidios. México 2022. MUCD, p. 26.

145 Estados de México con el mayor número de masacres en 2023. (2023, diciembre 29). *El Economista*. [dthx.short.gy/4FNKM7](https://dthx.short.gy/4FNKM7)

146 Van 61 masacres durante el sexenio de AMLO. (s.f.) *El Universal*. [dthx.short.gy/gNsKHI](https://dthx.short.gy/gNsKHI)



Más allá de probar si se reportaron más homicidios o de si se trata de una tendencia a la baja, los niveles son alarmantes y un síntoma de que la violencia no se ha revertido. México es un país particularmente violento para la juventud. A lo largo del sexenio, miles de personas, en su mayoría jóvenes, han muerto en el marco de la estrategia bélica de “combate” al mercado ilícito de drogas. Bajo la simulación de combatir a un enemigo, el narcotráfico, la violencia se ha multiplicado e incrementado como consecuencia de la fragmentación de grupos criminales<sup>147</sup> —muchos de estos asociados con autoridades— que, ante la confrontación, responden o emplean formas de violencia extrema.

Otro indicador para medir la violencia es el índice de letalidad del ejército. Frecuentemente, este se obtiene de la relación entre personas heridas y personas fallecidas en enfrentamientos con el ejército. La Sedena reporta esta información dentro de los registros de “agresiones”<sup>148</sup> que publica cada año;<sup>149</sup> su explicación es que los militares solo hacen uso de la fuerza para

147 De los 2 mil 446 municipios que hay en México, por lo menos en mil 58 hay uno o varios grupos del crimen organizado. En El Universal, Guacamaya Leaks, mapa del crimen organizado en México. *El Siglo de Torreón*, [dthx.short.gy/nGsaS7](https://dthx.short.gy/nGsaS7)

148 Agresiones: Se refiere a los eventos en que civiles agreden con armas de fuego a autoridades de gobierno quienes se ven compelidos a utilizar sus armas de cargo para repeler la agresión. Enfrentamientos: son acciones de violencia realizadas exclusivamente entre grupos delictivos mediante la utilización de armas de fuego. Sedena, Solicitud de información, Elementa DDHH. Folio 330026423002056.

149 Sedena. (2023). Agresiones contra el personal militar 2007 al 2023. [dthx.short.gy/r8WQHZ](https://dthx.short.gy/r8WQHZ)

repeler agresiones. **Entre 2019 y lo que va de 2024 al momento de redactar este documento, se reportaron 1,275 agresiones, con 973 agresores fallecidos y 207 agresores heridos.** Esto significa que, por cada persona herida hubo cuatro personas fallecidas. Aunque entre 2012 y 2018 el índice era de cinco agresores fallecidos por una persona herida, para el periodo de AMLO este se mantiene en una cifra bastante elevada. La disparidad de la fuerza contrasta todavía más cuando se hace la relación de militares fallecidos contra agresores fallecidos. **Entre 2019 y 2024, por cada militar fallecido hubo 12.4 agresores fallecidos.** “No permitimos como era antes la tortura, no permitimos la desaparición, el Estado no desaparece a ninguna persona, no se autorizan masacres como era antes”.<sup>150</sup>



Pese a la disminución de homicidios o del índice de letalidad, las cifras hablan de un país sumido en la violencia; estas deben situarse en un contexto más complejo donde grupos criminales recurren a otras tácticas, como es el caso de la desaparición de personas. En este escenario, es importante apuntar que la desaparición no se incluye como uno de los delitos más graves derivados de la violencia en los resultados que reporta el gabinete de seguridad, incluso a pesar de que las desapariciones de personas se han incrementado en este sexenio, hasta alcanzar una cifra mayor a 114,673<sup>151</sup> mil personas desaparecidas.

Desde hace años, la desaparición en el contexto del “combate” al mercado ilícito de drogas se volvió una práctica no sólo represiva, sino rentable que, dentro de **una economía criminal/estatal, es utilizada como una forma de coerción** para lograr el control sobre cuerpos y territorios. En muchas

150 Presidencia de la República. (2023, junio 1). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/d8aLyE](https://dthx.short.gy/d8aLyE)

151 RNPDO. (2024). Versión pública. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

ocasiones, las personas son capturadas con la finalidad de integrarlas de manera forzada como mano de obra en circuitos del crimen organizado, pero también la desaparición también ha sido empleada como un lenguaje de la violencia que comunica un castigo: borrar la identidad de los cuerpos al hacer que estos permanezcan ocultos.<sup>152</sup> **Durante el sexenio de AMLO, se han registrado más de 40 mil desapariciones: la concentración que estas tuvieron en estados como Jalisco, Zacatecas y delegaciones de la CDMX**<sup>153</sup> indican el surgimiento de nuevos epicentros de desaparición durante este sexenio, resultado de las transformaciones del mercado de drogas, de la disputa por su control y del empleo de la desaparición como una expresión de la violencia en los circuitos que involucran a redes de macrocriminalidad. En este sentido las instituciones no han desarrollado metodologías para visibilizar el vínculo entre desaparición y mercado ilícito de drogas. Si instituciones federales u órganos autónomos realizan análisis de contexto y macrocriminalidad en los epicentros de la desaparición y asesinatos, podrían arrojar luz sobre cómo las dinámicas de violencia y precarización estarían siendo dirigidas, de nueva cuenta, a las poblaciones más expuestas y vulnerables. De igual manera, podrían dar pistas sobre las medidas que puedan aminorar los impactos de la violencia.

A lo largo de su sexenio, AMLO ha sostenido la defensa del ejército y de su estrategia. Incluso ha afirmado que su gobierno no viola derechos humanos, no se practican actos de tortura y no hay masacres. Sus declaraciones tienen lugar en un contexto donde la CNDH ha dejado de ser un contrapeso significativo. La institución ha mantenido una medida cuestionable ante el traspaso de la GN al control de la Sedena.<sup>154</sup>

**La principal fuente de información para conocer el número de violaciones a derechos humanos continúa siendo la CNDH. De acuerdo con el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos de la**

---

152 González Villareal, R. (s.f.). La desaparición forzada en México. De la represión a la rentabilidad.

153 Tzuc, E. (2023, agosto 30). Los nuevos epicentros de la desaparición. A dónde van los desaparecidos. [dthx.short.gy/U7nGrn](https://dthx.short.gy/U7nGrn)

154 CNDH. (2022, diciembre 13). Pronunciamiento DGDDHH/067/2022. "Pronunciamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto a la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna. CNDH. [dthx.short.gy/nSckUQ](https://dthx.short.gy/nSckUQ)

**CNDH, durante 2020 la Sedena recibió 359 quejas por violaciones a derechos humanos y la GN 350, esta última por detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, tratos crueles inhumanos y degradantes, torturas y acciones contra los derechos de personas migrantes.<sup>155</sup> En 2021 la Sedena y la GN se encontraban entre las diez autoridades señaladas con mayor frecuencia en los expedientes de presuntas violaciones de los derechos humanos registrados por la CNDH.<sup>156</sup>**

Recientemente se han dado a conocer sucesos que muestran que el ejército continúa haciendo uso desmedido de la fuerza y cometiendo ejecuciones extrajudiciales. En junio de 2023 se viralizó un video donde se observa cómo elementos del ejército asesinan a cinco personas esposadas y sometidas. El parte de los militares reportó que estas personas eran agresores que murieron cuando intentaron ser rescatadas por sus cómplices. La versión desmentida por el video fue desechada y motivó una recomendación de la CNDH dirigida a la Sedena por violaciones graves a derechos humanos.<sup>157</sup>

El fin de la “guerra” declarado por AMLO no significó la interrupción de la estrategia bélica de “combate” al narcotráfico ni la desmilitarización del país, mucho menos un cambio en las formas de “combate” al narcotráfico. La justicia y la lucha contra la corrupción no significaron acabar con las redes de macrocriminalidad que se disputan el control del mercado de drogas. La pacificación no se tradujo en menos violencia. Lo que se desató visiblemente en 2006 y ha permanecido a lo largo de casi tres sexenios es la muerte a mansalva, las desapariciones de personas que no dejan de incrementar y las recurrentes violaciones a derechos humanos. Los resultados del sexenio de AMLO y su narrativa no superaron el enfoque bélico de la prohibición.

---

155 MUCD. (2021). *La militarización de la seguridad pública. Impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz*. MUCD, p. 3.

156 Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención, 18 de mayo de 2022, p. 9.

157 CNDH. (2023). CNDH emite Recomendación a la SEDENA y a la FGR por violaciones graves a DDHH y privación arbitraria de la vida en el caso de cinco personas privadas de la vida por militares en Nuevo Laredo, Tamaulipas. CNDH. [dthx.short.gy/usfMGY](https://dthx.short.gy/usfMGY)





**ENFOQUE PUNITIVO  
DEL SISTEMA DE  
PROHIBICIÓN DE DROGAS**

## El desafío de transformar la política punitiva de drogas en México

**Esto no es improvisación, no es un gobierno de ocurrencias<sup>158</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

El sistema de prohibición no solo cuenta con el despliegue militar y alta securitización del fenómeno de las drogas como parte de un enfoque bélico, sino que durante las últimas décadas ha utilizado sistemas y estructuras que castiguen a quienes forman parte de la cadena de producción, tráfico y consumo de sustancias. Para ello, con base en un enfoque punitivo adoptado por el Estado, se ha desarrollado la implementación de leyes y políticas más agresivas, así como la creación de nuevas instituciones y agencias especializadas en la persecución de conductas relacionadas con las drogas. En lugar de abordar las raíces sociales, económicas y de salud detrás del fenómeno, se ha optado por seguir la lógica de criminalizar, perseguir y

<sup>158</sup> Presidencia de la República. (2019, junio 26). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/wAFSbR](https://dthx.short.gy/wAFSbR)

encarcelar a las personas, particularmente quienes se encuentran en los eslabones más expuestos del mercado ilícito de drogas.

Los altos números de criminalización relacionada con el mercado ilícito de sustancias psicoactivas de los últimos dos sexenios requerían que la administración de AMLO transformara las estructuras punitivas que sostienen la persecución y han llevado a que miles de personas sean víctimas de este enfoque. En ese sentido, en **el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se planteó como promesa la transformación de la estrategia centrada en la prohibición y el castigo, reconociendo que no había base científica para la aplicación excesiva y discrecional de medidas penales.**<sup>159</sup>

En mayo de 2019, se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que cuestionó la continuidad de la confrontación directa con grupos delictivos y el enfoque en el tráfico de drogas. También se previó la evaluación de las condiciones carcelarias y el sistema judicial que prioriza la privación de libertad.<sup>160</sup> De esta manera, tanto el PND como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública establecieron la base para la aplicación de políticas no punitivas como enfoque estratégico. El Plan Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana se alineó a estos objetivos al determinar avanzar en la **despenalización gradual de las drogas** como parte de la reformulación del modelo prohibicionista.<sup>161</sup> Como veremos en el desarrollo de este apartado, ninguno de estos postulados se cumplió.

---

159 "5. Reformular el combate a las drogas". En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, [...] el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas [...]. Ver Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

160 "El modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores, en la medida en que los empuja a la marginalidad social, los deja a merced de los vendedores, los impulsa a incorporarse al narcotráfico como sujetos activos, a delinquir para satisfacer su consumo de estupefacientes y los condena al uso de sustancias carentes de todo control de producción y de calidad agravando los problemas de salud." Ver Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*, *óp. cit.*

161 Estrategia prioritaria 1.4.6.- Diseñar y proponer los mecanismos para el diseño de la política criminal sobre delincuencia organizada y tráfico de drogas. El nuevo paradigma de seguridad y protección ciudadana conlleva una transformación de las instituciones, [...] la *despenalización gradual de las drogas* como parte de la reformulación de la política en la materia sustentada en la certeza de que el modelo prohibicionista es la base para el escalamiento de una problemática de salud y no solo de seguridad pública.

En una de sus conferencias matutinas, el presidente citaba el PND matizando los pasos que debían tomarse para una transformación gradual:



Reformular el “combate a las drogas”. ¿Qué significa esto? ¿Sigue la prohibición o no? Vamos a revisarlo. Lo podemos hacer nosotros, porque llegamos con el apoyo del pueblo. Tenemos que hacer lo que nos convenga para que no sigan sufriendo los mexicanos [...].<sup>162</sup>



El nuevo gobierno sentaba de esta forma las bases de una planificación que requería cambios estructurales, tanto normativos como administrativos, para revertir los estragos de una política de drogas punitivista. No obstante, con el paso del tiempo, dichas intenciones por parte del Ejecutivo se fueron difuminando.

---

Ver Secretaría de Gobernación, Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, DOF, 02 de julio de 2020, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020#gsc.tab=0)

162 Presidencia de la República. (2019, noviembre 7). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/X0tTGo](https://dthx.short.gy/X0tTGo)

## El estancamiento de la regulación de las drogas

**Nosotros no vamos a detener la propuesta de regulación que hay en el Congreso, [pero] el gobierno tiene sus procesos.**<sup>163</sup>

—Andrés Manuel López Obrador

La persecución penal en materia de drogas es posible en tanto el ordenamiento jurídico se mantiene tal y como fue diseñado en la reforma de 2009 señalada en el contexto. Como parte del discurso de transformación de las estructuras institucionales que sostiene el ordenamiento jurídico, había que modificar leyes y construir un nuevo enfoque por fuera del castigo. Desmontar los obstáculos normativos que criminalizan y marcan la pauta para abusos de autoridad en contra de personas usuarias de drogas y personas dedicadas al microtráfico en situación de vulnerabilidad eran acordes al Plan Nacional de Desarrollo<sup>164</sup>

El Grupo Parlamentario de Morena contaba con mayoría absoluta en las dos Cámaras Legislativas al inicio del sexenio, lo que le daba margen para impulsar y aprobar las reformas normativas que fueran necesarias. Así, entre las primeras propuestas de reforma fue la presentada por el Gobierno de AMLO a través de Olga Sánchez Cordero.<sup>165</sup> A dicha iniciativa se sumaron otras propuestas de diversos grupos parlamentarios que configuraron el imaginario de un escenario que parecía casi inevitable. El primer paso para arrancar el cambio de paradigma era la regulación de una de las drogas de mayor consumo en el país: la cannabis.

Se presentaron 33 iniciativas en la materia, durante la LXIV Legislatura y 12 en la LXV. De todas las iniciativas, Morena solo propuso 13 desde 2018 a la fecha. Las propuestas de modificación se centraron en crear una ley

163 Presidencia de la República. (2019, mayo 14). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/zlcewp](https://dthx.short.gy/zlcewp)

164 Secretaría de Gobernación, Secretaría de Gobernación. (2019, julio 12). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. DOF. [dthx.short.gy/YxdcEk](https://dthx.short.gy/YxdcEk).

165 Sánchez Cordero, O. (2018, noviembre 8). *Que expide la Ley de Iniciativa que expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis*. [dthx.short.gy/qhuyVn](https://dthx.short.gy/qhuyVn)

especial sobre cannabis; otras más para reformar la Constitución, la Ley General de Salud, el Código Penal, la Ley de Impuestos, la de Delincuencia Organizada, etc. Es importante señalar que, si bien daban las pautas para un mercado regulado, la mayoría de estas iniciativas mantenían un enfoque punitivo en contra de los eslabones más expuestos de la cadena.

Desde el poder judicial se resolvió la Declaratoria General de Inconstitucionalidad emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que, tras un litigio estratégico impulsado desde 2012 por la sociedad civil,<sup>166</sup> determinó que la legislación vigente que establecía un sistema de prohibiciones administrativas para el consumo lúdico de cannabis era inconstitucional. La SCJN ordenó al poder legislativo hacer las modificaciones pertinentes.<sup>167</sup> Sin embargo, desde el escenario judicial, el enfoque criminalizador se mantenía en el limbo.

El debate de la regulación, en principio solo de cannabis, parecía que tenía consenso y voluntad política para avanzar. Al inicio del sexenio, desde la presidencia de la República se adoptó una postura de no obstaculización del debate en el poder Legislativo. Sin embargo, con frecuencia AMLO señalaba que la estrategia debía pasar primero por atender las causas que generaban la violencia.

---

166 En 2012 se constituyó la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerable (SMART) para impulsar el primer juicio de amparo en torno al uso personal adulto de cannabis. Este fue resuelto a favor en 2015. Fue en 2018 cuando se dictaron cuatro amparos más en el mismo sentido que declaraban la inconstitucionalidad del sistema de prohibición administrativa. Ramírez, Tania, "La vía judicial como motor del cambio en política de drogas: la SCJN y la jurisprudencia en materia de uso personal de cannabis", en Muro, Adriana, *El control de la constitucionalidad de las Altas Cortes sobre la prohibición del consumo de cannabis en América Latina*, SCJN, Elementa DDHH, p. 325.

167 Se declaró la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones administrativas previsto en diversas porciones de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo y 248 de la Ley General de Salud(2), que prohíbe absolutamente a la Secretaría de Salud emitir autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo de cannabis y tetrahidrocannabinol (THC). Ver SCJN, *Eliminación de la prohibición absoluta del consumo lúdico o recreativo de marihuana, Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018*. [dthx.short.gy/6dsu3Y](https://dthx.short.gy/6dsu3Y)



No descarto la posibilidad de convocar a una reflexión colectiva sobre la legalización de algunas drogas. Solo digo que ahora estamos aplicándonos en otros asuntos que garanticen la seguridad. [...] pero primero lo prioritario.<sup>168</sup>



La LXIV Legislatura concluyó sin avances en la discusión de la regulación del cannabis y con un reacomodo de las fuerzas políticas que terminó con la mayoría del grupo político en el poder. La falta de consenso en la discusión legislativa coincidió con un cambio de postura sobre la regulación desde el poder Ejecutivo. El presidente señaló durante su conferencia matutina que se había analizado el tema y que no existía consenso dentro de su gabinete para seguir impulsando reformas legislativas en ese sentido.

<sup>168</sup> Presidencia de la República. (2019, septiembre 20). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/NHbDLC](https://dthx.short.gy/NHbDLC)



Nosotros al llegar al gobierno encontramos en marcha este proceso para legalizar o regularizar lo del consumo de la marihuana [sic]. Decidimos llevar a cabo una revisión en el Gabinete de Seguridad. No hubo consenso porque hay dos visiones, como en el país.<sup>169</sup>



La oportunidad de regular quedó estancada, con las iniciativas en la “congeladora” y con el compromiso vacío por parte de los grupos parlamentarios de abrir las puertas a un cambio de paradigma en materia de drogas en México.

A pesar de que la regulación del consumo personal adulto de cannabis no ha experimentado avances significativos, en el caso de la cannabis medicinal, la autoridad sanitaria (Cofepris) emitió en 2021 el reglamento que estaba pendiente desde la modificación de la Ley General de Salud en 2017 la cual estableció el reconocimiento del valor terapéutico de la cannabis.<sup>170</sup> No obstante, el escaso conocimiento sobre el tema por parte de los funcionarios federales resultó en un cumplimiento insuficiente. Muchas personas pacientes han expresado la necesidad de llevar a cabo tediosas denuncias, trámites burocráticos y viajes al extranjero para poder importar productos con fines médicos derivados del cannabis.<sup>171</sup>

169 Presidencia de la República. (2019, junio 29). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/NDz4ah](https://dthx.short.gy/NDz4ah)

170 Secretaría de Gobernación. (2021, enero 12). Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos. DOF. [dthx.short.gy/tv6474](https://dthx.short.gy/tv6474)

171 López Suárez, P. (2023, mayo 16). México, aún lejos de una legislación adecuada para el uso medicinal de la cannabis. *Gaceta UNAM*. [dthx.short.gy/BArPNU](https://dthx.short.gy/BArPNU)

## Criminalización del uso de drogas mediante aplicación de faltas cívicas

**No se puede enfrentar los males de origen social solo con leyes más severas, con cárcel.<sup>172</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

Como resultado de la falta de modificación del marco jurídico configurado en la reforma de 2009, las conductas relacionadas con drogas se siguen persiguiendo de dos formas: administrativa y penal. Las primeras se consideran faltas cívicas enfocadas en los consumos de las personas usualmente en espacios públicos. La materia penal determina los delitos y sanciones que el Estado persigue en su lógica de eliminar potenciales amenazas a la seguridad. Ambas son formas de persecución que reproducen el enfoque punitivo del fenómeno de las drogas.



### Faltas Cívicas

Las faltas cívicas son aquellas conductas que la autoridad determina como no graves y no delictivas, pero que su naturaleza va en contra del orden público y la armonía social. Si bien no se aplican medidas de prisión, sí existe un castigo en contra de estas personas, que puede pasar por faltas administrativas, así como exclusión social.

172 Presidencia de la República. (2023, mayo 31). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/0cEKiz](https://dthx.short.gy/0cEKiz)



### Delitos

Los delitos contra la salud son las conductas típicas contrarias a la ley relacionadas con drogas que son susceptibles de sanción penal, entre las cuáles están la privación de la libertad. Estos tipos penales se localizan en la Ley General de Salud y los Códigos Penales Federal y locales. Las conductas de narcomenudeo se persiguen en el fuero local y las de narcotráfico en el fuero federal.<sup>173</sup>

El nuevo modelo policial adoptado por el Gobierno federal en 2018<sup>174</sup> planteó distinguir entre personas que usan drogas y quienes se dedican al microtráfico, con el objetivo de disminuir la victimización producto de detenciones arbitrarias. En lugar de la aplicación de sanciones penales, se diseñó un modelo de justicia cívica<sup>175</sup> que como objetivo tenía priorizar la reinserción social de las personas, aplicando sanciones administrativas u ordenando sistemas de rehabilitación de las personas usuarias; esto último conocido como “justicia terapéutica”.<sup>176</sup> Esta estrategia conlleva al sometimiento obligatorio a terapias conductuales, tratamiento de adicciones y otras medidas que van en contra de la toma de decisiones de las personas y su relación con las sustancias psicoactivas. Su diseño refuerza la discriminación frente al uso de drogas y sostiene la idea de que este se asocia a la delincuencia. Además, impone sanciones que atentan contra la libertad, el derecho a la salud y al libre desarrollo de la personalidad.<sup>177</sup>

173 Las autoridades federales tienen competencia para perseguir, procesar y sancionar cuando la cantidad sea igual o superior a multiplicar por mil las cantidades previstas en la tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal, cuando se trate de delincuencia organizada, cuando la sustancia no esté contemplada en la tabla o bien; cuando el Ministerio Público Federal prevenga en el conocimiento del asunto o solicite al Ministerio Público local la remisión de la investigación. En Elementa DDHH, *Prisión por posesión: el delito de posesión simple en la guerra contra las drogas en México*, p. 7. [dthx.short.gy/dzrIXI](https://dthx.short.gy/dzrIXI)

174 SSPC. (s.f.) *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. [dthx.short.gy/7nlY0h](https://dthx.short.gy/7nlY0h)

175 Secretaría de Gobernación. (2021, enero 26). Anexo 1 del Acuerdo 05/XLVI/20: Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. DOF. [dthx.short.gy/JbB7A7](https://dthx.short.gy/JbB7A7)

176 Gobierno de México. (s.f.) *Guía de Justicia Terapéutica*. Segob [dthx.short.gy/SMFxpH](https://dthx.short.gy/SMFxpH)

177 Giacomello Corina y Erreguerena, Isabel, *Cortes de Drogas en México, una crítica a partir de la experiencia de las mujeres*. Equis, Justicia para las Mujeres. [dthx.short.gy/dygdDI](https://dthx.short.gy/dygdDI)

Con base en el Censo Nacional de Seguridad Pública, desde Elementa analizamos que las conductas que se persiguen como faltas cívicas son: consumo de cocaína, cannabis, opiáceos, sustancias psicotrópicas, sustancias alucinógenas, inhalables, otras sustancias que provoquen dependencia y sus derivados en la vía o lugares públicos. Los datos que analizamos nos muestran un descenso importante desde el inicio del sexenio en faltas cívicas. En **2019 se detuvo bajo esta figura a 90,901 personas, mientras que en 2022 se redujo un 48.33% con 46,500 personas detenidas.**<sup>178</sup> Si bien esta reducción es positiva, lo cierto es que las cifras continúan siendo alarmantes, sobre todo si consideramos que se trata de una conducta que implica el ejercicio de un derecho y que no necesariamente genera víctimas.

La cannabis y los inhalantes son las sustancias que más motivaron la detención de personas por faltas cívicas,<sup>179</sup> incluso a pesar de que el uso de la primera ya está protegida por el libre desarrollo de la personalidad y que los inhalables son de venta legal y no existen políticas para reducir su compra por los daños a la salud que generan. Asimismo, de los registros se observa que a muchas personas no se les especificó la sustancia por la cual fueron detenidas. La falta de claridad respecto al motivo de la detención y la sustancia involucrada podría propiciar casos de extorsión, siembra de sustancias o arbitrariedad por parte de las autoridades.

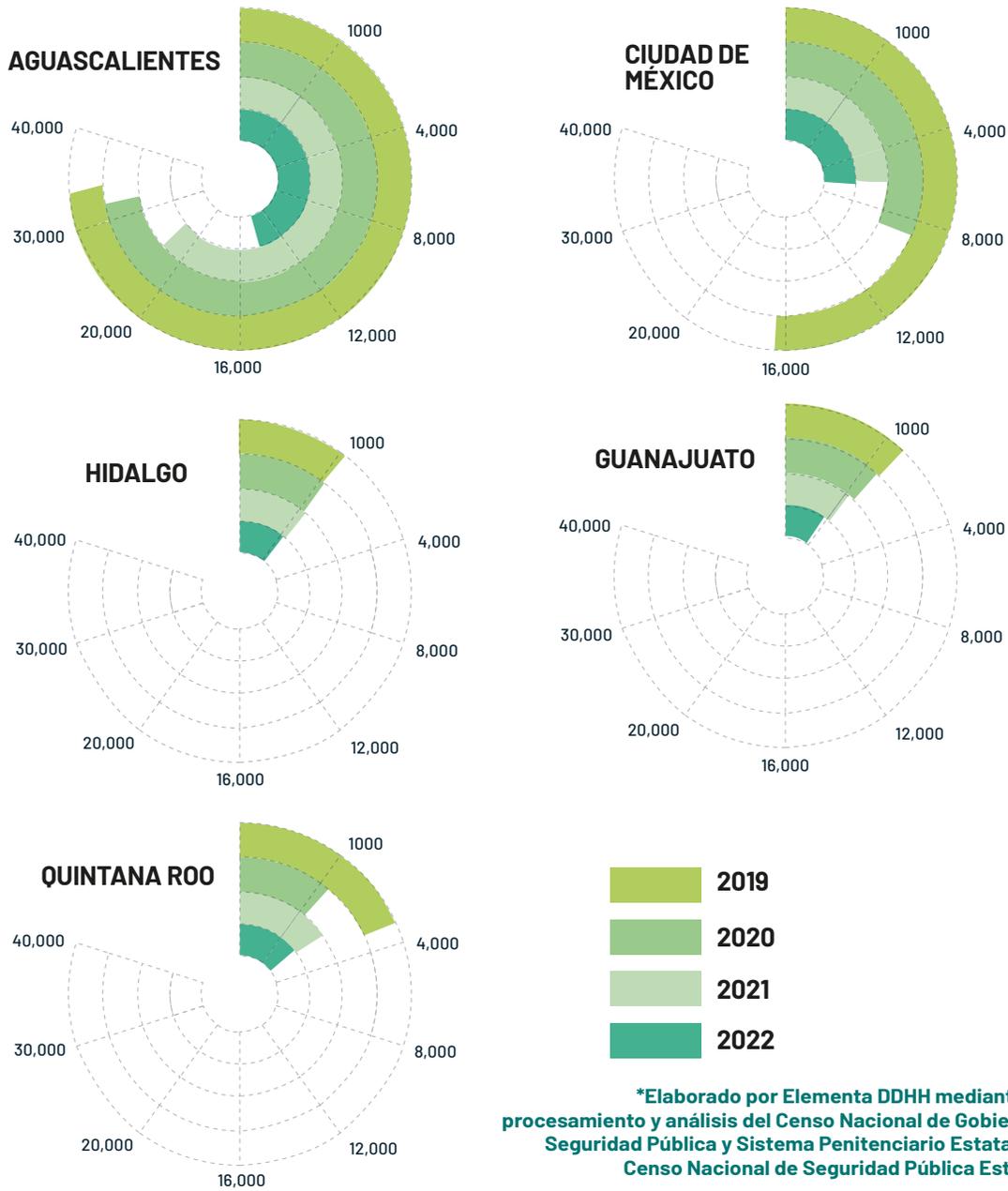
Por competencia, estas formas de persecución se llevan a cabo por autoridades locales a nivel entidad federativa, por ello es que el número de detenciones varía según se trate de cada estado revisado y los criterios que priorizan para realizar detenciones en forma de faltas cívicas. Por ejemplo, encontramos altos números de criminalización del uso de sustancias en Aguascalientes y la Ciudad de México en comparación con entidades como Hidalgo y Guanajuato.

---

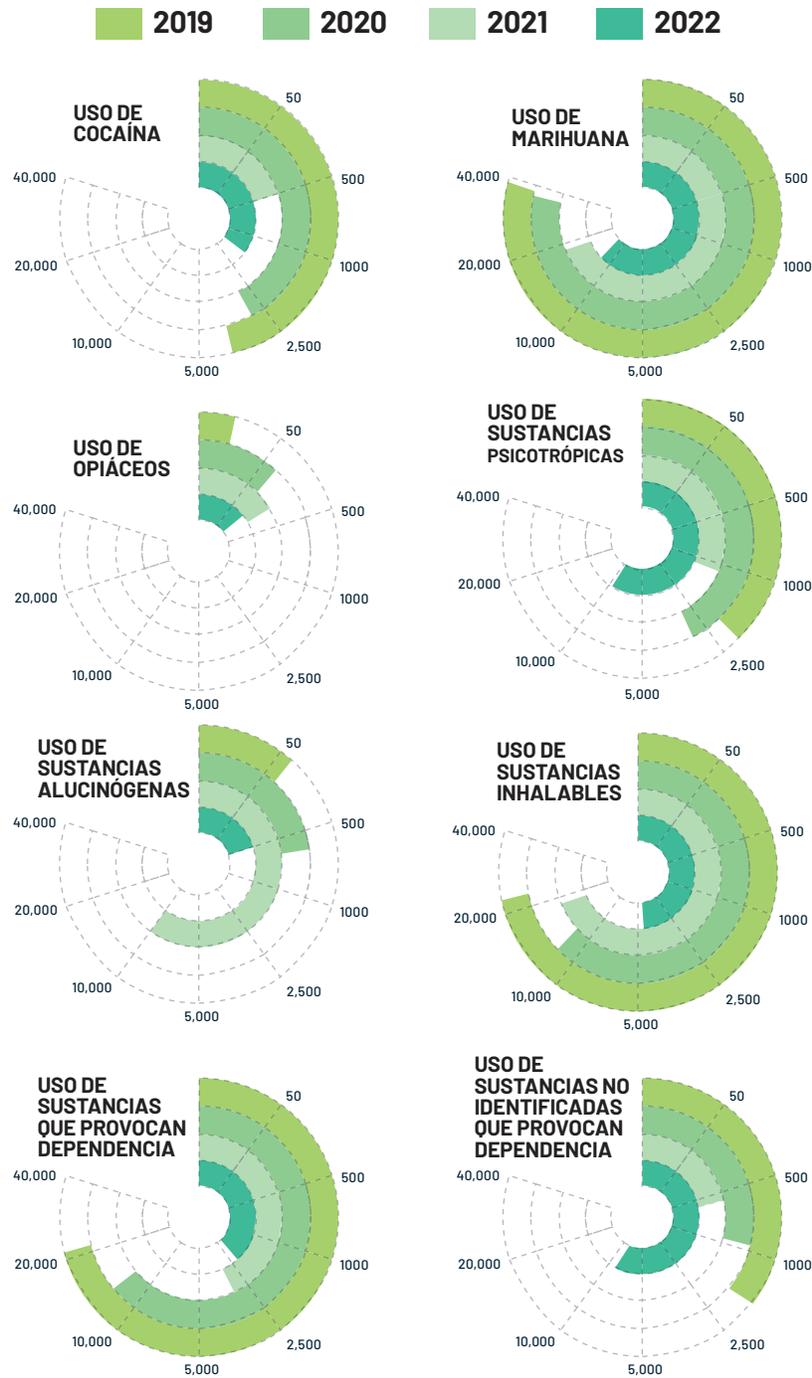
178 INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020; Censos Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021, 2022 y 2023.

179 *Idem.*

## REGISTRO DE FALTAS CÍVICAS POR USOS DE DROGAS POR ENTIDAD FEDERATIVA



## REGISTROS DE FALTAS CÍVICAS SEGÚN EL TIPO DE SUSTANCIA



\*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales; Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal

Por otro lado, en *Historias de Detención por Posesión Simple* documentamos<sup>180</sup> el sesgo discriminatorio y abusos policiales que caracterizan las detenciones por parte de las autoridades de seguridad pública, incluyendo los primeros tres años del sexenio. En dicho estudio damos cuenta del perfil sociodemográfico de las personas detenidas, así como los hechos de la detención. **La gran mayoría de las personas fueron detenidas mientras caminaban por la calle o consumían alguna sustancia, principalmente cannabis. En los casos en los que se reportó alguna forma de violencia por parte de las fuerzas de seguridad, se señaló la violencia verbal, amenazas, forcejeo y amenazas contra la vida.**

Los testimonios de las personas detenidas por las autoridades de seguridad muestran cómo el delito de posesión simple ha impactado de tal forma que genera hostigamiento, perfilamiento, criminalización y extorsión por ser usuarias de sustancias psicoactivas. Algunas de ellas afirmaron que, al poseer menos de la cantidad límite establecida por la ley, los policías fueron quienes sembraron una cantidad mayor. Por otro lado, la selección de quién es sometido a pruebas o registros para detectar la tenencia de drogas suele basarse en criterios como la apariencia física, el género, la edad, el origen étnico, el color de piel, entre otros.



"Me estrellaron sobre el auto para hacerme revisión".



"Inventaron que vendía, por lo que perdí mi trabajo al día siguiente".

180 Elementa DDHH y ReverdeSer Colectivo. (2020). *Historias de Detención por Posesión Simple: violaciones a derechos humanos en contra de la población usuaria de drogas en México*. [dthx.short.gy/RVjFat](https://dthx.short.gy/RVjFat)



“Mi amigo con el que me arrestaron y yo notamos cómo disfrutaban los policías municipales mientras nos desnudaban para registrarnos en la comandancia norte de la Dirección de Seguridad Pública Municipal”.



“Sin razón me detuvieron, iba en mi carro y de forma violenta nos revisaron, solo traía una bacha, me querían quitar el carro”.

Que el consumo siga siendo motivo de detenciones vía faltas cívicas es una consecuencia directa de la asociación que se hace de esta conducta con la inseguridad y la comisión de delitos. Además, es resultado directo de la negativa de modificar la normatividad para abordar la problemática desde un enfoque de salud y no de castigo. Alrededor del uso de drogas se ha fomentado un estigma que genera violencias contra dicha población, especialmente para personas de estratos socioeconómicos bajos. Para AMLO, esta asociación se volvió la justificación constante para criminalizar a víctimas de violencias y la prohibición, en su mayoría jóvenes, que han sufrido graves violaciones a derechos humanos por parte del crimen organizado.



[En] Guanajuato, no nos explicábamos por qué tantos homicidios. [...] ¿por qué tantos asesinatos entre bandas? Pues estamos llegando a la conclusión [...] de que tienen más consumo interno [de drogas] que en otras partes. Por ejemplo, Querétaro está ahí de vecino y no es lo mismo en homicidios, incluso Jalisco, Michoacán, ya no hablemos de Aguascalientes. [...] tenemos que actuar ahí, porque el pleito es por el narcomenudeo, o sea, por el consumo.<sup>181</sup>



Guanajuato ha sido utilizado de forma específica por el presidente como ejemplo de la presunta conexión entre homicidios y uso de drogas. En febrero de 2023, AMLO señaló que en el corredor industrial y de maquilas de dicha entidad federativa se está experimentando un aumento en la violencia debido a disputas por el control de la venta de sustancias psicoactivas.<sup>182</sup> En otro momento aseveró que 80% de las personas fallecidas en la entidad pertenecían a “grupos que se enfrentan por la defensa o predominio de mercados de drogas”.<sup>183</sup> Este análisis ha permeado hacia el final de su mandato, pues en al menos tres ocasiones el presidente concluyó que los homicidios de jóvenes estaban relacionados con el uso de drogas.

181 Presidencia de la República. (2023, febrero 15). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/0uSR3K](https://dthx.short.gy/0uSR3K)

182 Presidencia de la República. (2023, febrero 15). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/0uSR3K](https://dthx.short.gy/0uSR3K)

183 Presidencia de la República. (2023, marzo 24). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/H0iNj0](https://dthx.short.gy/H0iNj0)



**Hecho**

Homicidio de diez personas en un centro nocturno ubicado en el municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato, el 11 de marzo de 2023.



**Víctimas**

- Mayra Marcela, de 23 años
- Jesús Ernesto, de 16
- Otras ocho personas ya fueron identificadas en su totalidad, aunque la Fiscalía General del Estado de Guanajuato mantiene bajo reserva los datos



**Declaración AMLO**

¿Por qué Guanajuato más?, que es lo que nos preocupa, que es por lo que hablo de atender las causas, sobre todo, el consumo de fentanilo. [...] ¿Cómo es posible que en un estado industrializado donde hay empleos se tengan [homicidios como los] del fin de semana. Tiene que ver con el consumo interno.



**Hecho**

Homicidio de seis jóvenes en Celaya, Guanajuato, el 6 de diciembre de 2023



**Víctimas**

- Pedro, Fabián, Jesús, Bryan y Eduardo (estudiantes de la Universidad de Guanajuato)
- Luis Giovanni
- Tenían entre 18 y 23 años.



**Declaración AMLO**

Estos muchachos que asesinaron hace dos días en Guanajuato fue por el consumo, porque le fueron a comprar a alguien que estaba vendiendo droga en un territorio que pertenecía a otra banda.



**Hecho**

Homicidio de 11 personas jóvenes en el municipio de Salvatierra, Guanajuato, el 17 de diciembre de 2023.



**Víctimas**

- Silvia Thalía Cornejo Cornejo
- Antonio de Jesús Sánchez Pérez
- Marco Antonio López Castro
- Héctor Almaraz
- Macarena Becerril
- Emiliano Vargas García
- Alberto Ramírez
- Galileo Almanza
- Irving Ruiz
- David Hernández
- Juan Luis García Espitia



**Declaración AMLO**

Es un asunto complejo porque no sucede en todo el país, hay regiones en donde si existe más consumo de droga, hay más violencia y más homicidios, y hay que ver por qué en Guanajuato aumentó el consumo.

## Diagnóstico del sistema punitivo: detenciones por delitos de drogas

**Los que cometen crímenes por lo general son gentes drogadas  
[sic].<sup>184</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

Bajo el argumento de la procuración de justicia y el enfoque punitivo contra las drogas, el Estado mexicano ha configurado los “delitos contra la salud”,<sup>185</sup> como el tipo penal que permite a las autoridades perseguir a las personas por diferentes conductas relacionadas con el mercado ilícito de drogas bajo dos modalidades: por narcomenudeo en el fuero local<sup>186</sup> o narco-tráfico en el fuero federal.<sup>187</sup>

Datos del Censo Nacional de Seguridad Pública dan cuenta de un aumento sostenido a lo largo del presente sexenio de la persecución y “puestas a disposición” por conductas relacionadas con delitos de drogas. **Se destaca que la conducta más perseguida es la posesión simple de drogas (dentro del rubro de narcomenudeo) ante la falta de elementos para acreditar otra conducta delictiva**, a pesar de que existen otras modalidades, como posesión con fines de comercio o transporte, que no son tan utilizadas por el sistema de persecución penal, pues implican trasladar la carga de la prueba a las autoridades para añadir elementos que justifiquen sus detenciones y el desarrollo del proceso penal.<sup>188</sup>

184 Presidencia de la República. (2019, noviembre 7). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/XXadGB](https://dthx.short.gy/XXadGB)

185 Los delitos contra la salud están tipificados para persecución penal en: la Constitución art. 19, párr. 2º; Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) art. 167, párr. 6º, fracc. XI; Código Penal Federal arts. 194, 195, 196 Ter, 197 párr. 1º y 198 párr. 3º; CNPP art. 167, párr. 5º; Ley General de Salud (LGS) arts 480 párr. 2º y 475 párrs. 2º y 3º fraccs. I, II y III.; Ley Federal contra la Delincuencia Organizada Art. 2, fracc. I y IV; CNPP sobre narcomenudeo art. 167, párr. 5º; LGS arts. 475 y 476.

186 Posesión simple, Posesión con fines de comercio, Comercio, Suministro de drogas en cantidades menores a las establecidas en la tabla de dosis máximas.

187 Producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión de drogas en cantidades mayores a las establecidas en la tabla de dosis máximas.

188 *Ibid.*



### Puesta a disposición

Se refiere al acto de presentar ya sea a una persona detenida o pruebas relevantes para una investigación penal ante una autoridad competente. Este procedimiento implica que la persona detenida o las pruebas sean entregadas a la autoridad correspondiente para su análisis y evaluación dentro del marco de un proceso legal.

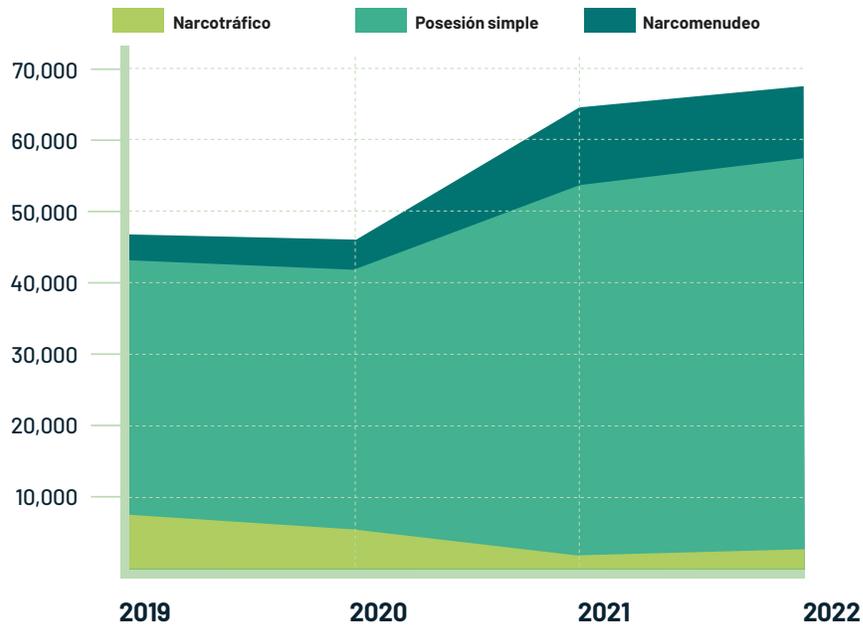
Que la conducta de posesión simple lidere durante el sexenio de AMLO las puestas a disposición ante el sistema de justicia penal, como se observa en la gráfica, evidencia que desarticular las estructuras del tráfico de drogas y personas vinculadas a las grandes redes de macrocriminalidad no es una prioridad. Por el contrario, el incremento de detenciones se centra en personas que comercian o poseen cantidades de drogas mínimas, las cuales resultan insignificantes en términos de impacto en la salud y la seguridad pública. Además, se trata de personas que en su mayoría se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o coacción por parte del crimen organizado.<sup>189</sup>

Con base en los datos que desde Elementa analizamos del Censo de Seguridad Pública, se observa que, en contraste a las conductas calificadas de narcomenudeo, las de narcotráfico son perseguidas de manera mínima e incluso muestran una tendencia en descenso.

---

189 *Ibid.*

**PERSONAS PUESTAS A DISPOSICIÓN POR MODALIDAD DE NARCOTRÁFICO, NARCOMENUDEO Y POSESIÓN SIMPLE**



**\*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Seguridad Pública**

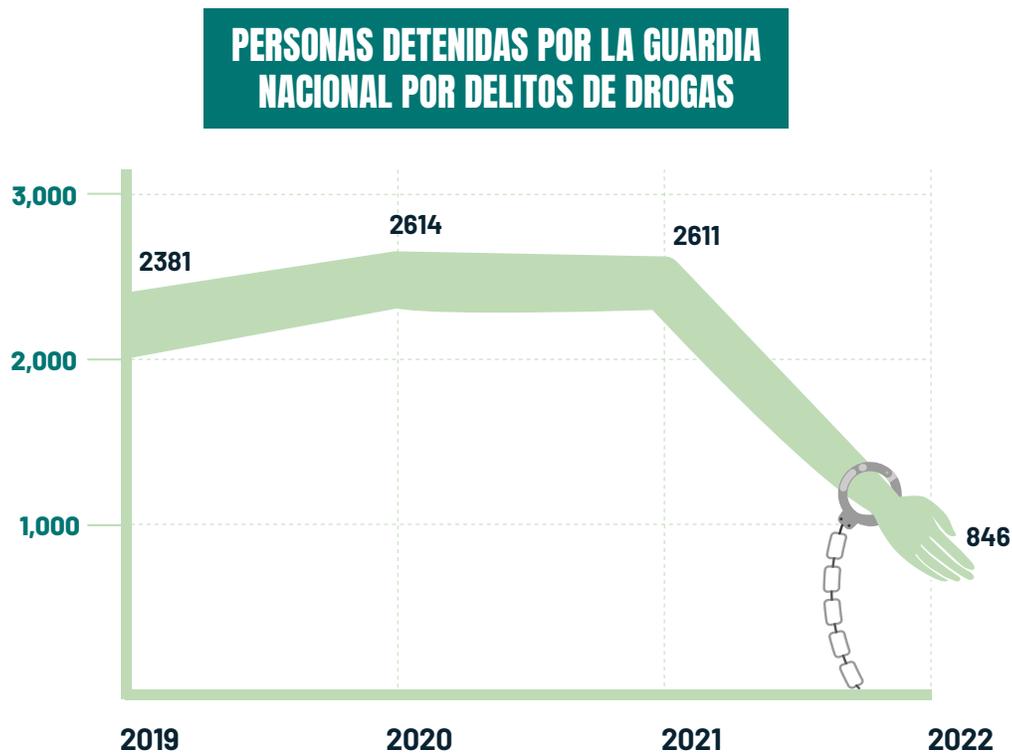
Si bien el mayor número de detenciones por delitos relacionados con drogas son realizadas en el fuero local, otras más las hacen los cuerpos de seguridad federales que también están facultados para hacer labores de seguridad pública. Desde Elementa solicitamos información a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina<sup>190</sup> sobre la cantidad de personas que detienen por delitos de drogas. Tales instituciones nos compartieron dos tablas en las que reportaban el total de las incautaciones de drogas y en otra, el número total de detenciones. No obstante, como señalamos en el apartado sobre el enfoque bélico, las fuerzas armadas no distinguen ni transparentan cuáles detenciones corresponden a presuntos delitos relacionados con drogas.

En ese sentido, organizaciones de la sociedad civil han documentado que el ejército no cumple con el registro pertinente de las personas deteni-

190 Solicitudes de información Sedena: 330026423002410, 330026423002411; Semar: 330026623001245.

das conforme a lo establecido en la Ley Nacional del Registro de Detenciones,<sup>191</sup> por lo que es imposible conocer el porcentaje de personas que son vinculadas a un proceso penal por delitos de drogas que tiene como origen la detención por parte de agentes militares. Este hecho visibiliza los riesgos que existen en la intersección que hay entre el enfoque bélico y el punitivo, donde tiene lugar abuso de la fuerza pública y la vulneración a derechos.<sup>192</sup>

Ahora bien, por su parte la Guardia Nacional, cuerpo de seguridad creado en la presente administración, llevó a cabo **7,606 puestas a disposición por delitos relacionados con drogas entre 2019 y 2021.**<sup>193</sup> Sin embargo, esta cifra se redujo sustancialmente a solo 846 detenciones en el año 2022, como podemos observar en la siguiente gráfica:



**\*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Seguridad Pública**

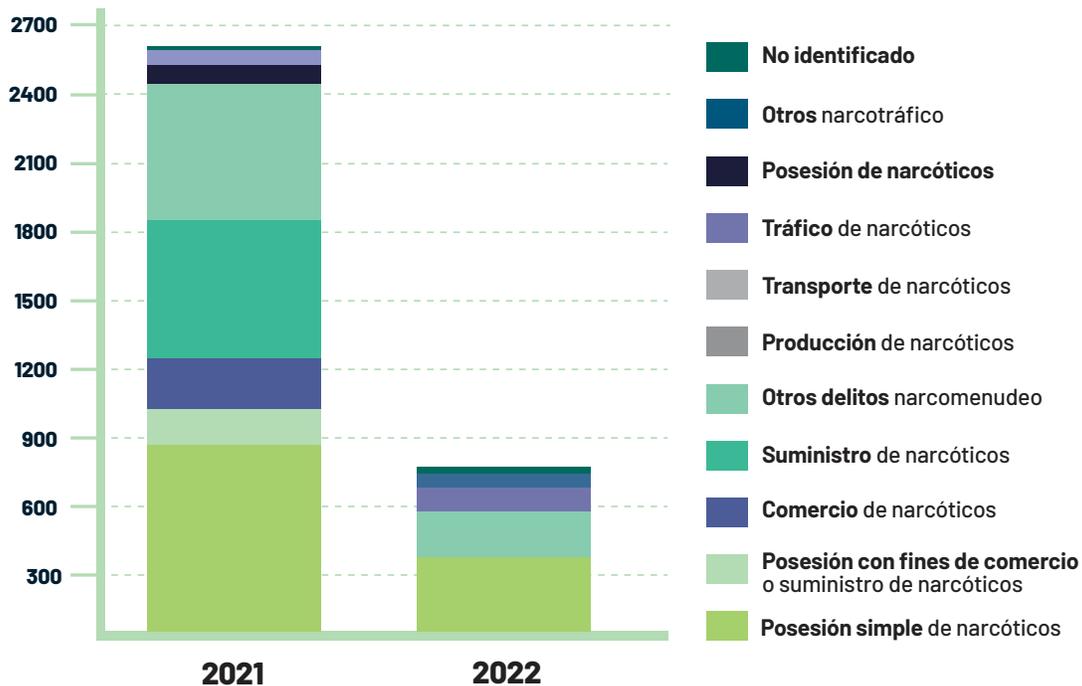
191 Data Cívica e Intersecta. (s.f.). *Con copia Oculta: la guerra que cuenta la Sedena*. [dthx.short.gy/3mQjN1](https://dthx.short.gy/3mQjN1)

192 Diversos organismos internacionales han documentado cómo la política de drogas prohibicionista y centrada en una seguridad militarizada permite que existan las condiciones para que se sigan reproduciendo violencias en torno a las personas relacionadas con drogas.

193 Datos sistematizados por Elementa DDHH del Censo de Seguridad Pública Federal.

Ahora bien, al revisar las conductas por las cuales la Guardia Nacional detuvo a más personas, encontramos que fueron principalmente aquellas relacionadas con el narcomenudeo, lo que plantea interrogantes sobre sus prioridades y su competencia. **El delito de posesión simple, correspondiente al ámbito local, es la causa principal de detenciones por parte de la Guardia Nacional.** Adicionalmente, hay otras detenciones en las que la GN no señala la sustancia que motivó la detención y, en otras más, no determina la conducta por la cual detuvo a la persona.<sup>194</sup> De esta manera, la corporación creada para generar condiciones de paz —a decir del Gobierno federal— ha destinado miles de recursos a perseguir delitos menores de drogas.

**DETENCIONES DE LA GUARDIA NACIONAL POR DELITOS DE DROGAS SEGUN CONDUCTA**



\*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Seguridad Pública

194 Datos sistematizados por Elementa DDHH del Censo Nacional de Seguridad Pública 2022 y 2023. Los censos de años previos no desglosan las conductas por narcomenudeo y narcotráfico.

AMLO reconoció que el sistema de prohibición había generado un número muy grande de víctimas que terminaron en prisión. Desde la conferencia matutina, apuntaló un diagnóstico en el que cuestionaba las estructuras que repetían los ciclos punitivos: “Hay mucha gente en las cárceles que no debería estar. Gente pobre que fue utilizada para el transporte de droga. [...] ¿Qué defensa tienen?”.<sup>195</sup>

Mientras que el sistema de prohibición ha mantenido la persecución y “puestas a disposición” de personas por delitos de drogas al alza en relación a la privación de la libertad (de manera cautelar o definitiva), resaltamos de manera positiva que algunas conductas muestran un descenso. Sumando los casos tanto en fuero federal como local, a nivel nacional cada vez menos personas van a prisión por posesión simple de drogas, pasando de **8,350 casos registrados en 2019 a 5,332 en 2022, lo que representa una disminución del 36.14%.**<sup>196</sup> **No obstante, que más de cinco mil personas estén privadas de la libertad por esta conducta sigue representando un exceso en la aplicación e interpretación de las leyes penales mexicanas, ya que se trata de una conducta que no necesariamente genera violencia o riesgos para la sociedad.**



Además, la penalización de la posesión simple genera un fenómeno de puertas giratorias en el que, tras recuperar su libertad, las personas vuelven a ser detenidas por circunstancias similares. **En la Encuesta Nacional**

<sup>195</sup> Presidencia de la República. (2019, marzo 12). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/ytKSNS](https://dthx.short.gy/ytKSNS)

<sup>196</sup> Información recopilada y sistematizada por Elementa DDHH del Censo Nacional del Sistema Penitenciario de los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

de Población Privada de la Libertad 2021 se puede ver que reincidir en posesión de drogas representa al 11.9% de las personas sentenciadas. Este porcentaje es mayor en el caso de las mujeres, pues la principal causa de reincidencia alcanza el 20.7%.<sup>197</sup> En el mismo sentido, 3,273 personas que reingresaron a las cárceles lo hicieron por el mismo delito de posesión simple (32.48%).<sup>198</sup>

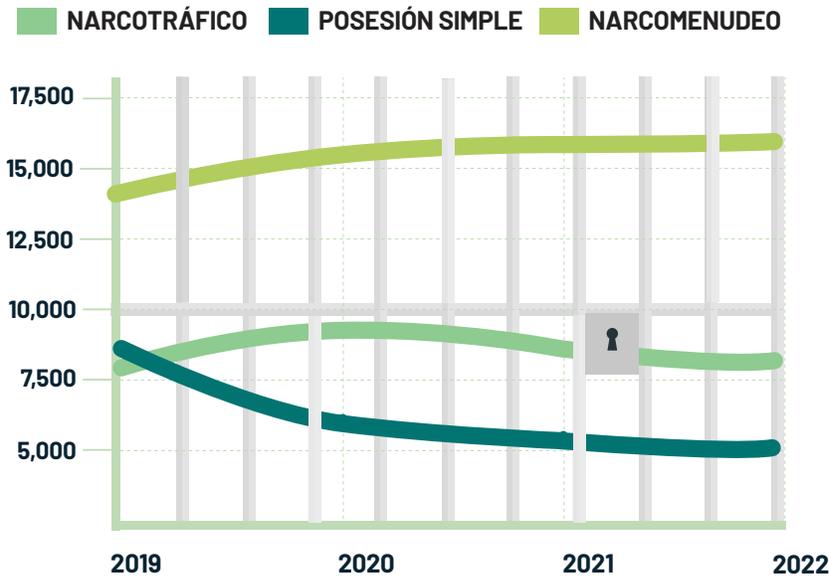


Aunque para 2022, las privaciones de libertad por posesión simple han disminuido, otras conductas como la posesión con fines de comercio y comercio bajo la figura de narcomenudeo siguen siendo sancionadas con la privación de la libertad. A nivel nacional, **la privación de la libertad por todas las conductas asociadas al narcomenudeo (15,790) han tenido un aumento que prácticamente representa el doble de los casos asociados a delitos de narcotráfico (7,987).**

197 INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021*. [dthx.short.gy/ubDvdF](https://dthx.short.gy/ubDvdF)

198 Nochebuena, M. (2023, noviembre 30). Crecen detenciones por posesión de drogas y leyes facilitan violencia en gobierno de AMLO. *Animal Político*. [dthx.short.gy/nGlqnE](https://dthx.short.gy/nGlqnE)

**PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD POR NARCOTRÁFICO Y NARCOMENUDEO**

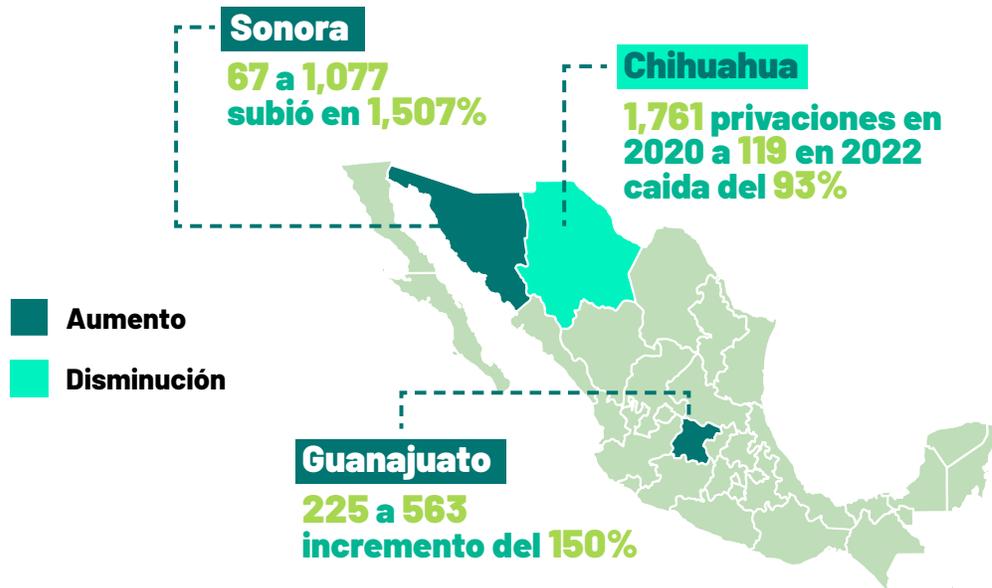


\*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional del Sistema Penitenciario

El mayor número de privaciones de la libertad son por narcomenudeo, en el especial realizado junto con *Animal Político*,<sup>199</sup> evidenciamos que, mientras en algunos estados ha disminuido la privación de la libertad por posesión simple de drogas, en otros ha aumentado. Por ejemplo, **Chihuahua registra el mayor descenso en estas privaciones de la libertad, al pasar de 1,761 en 2020 a 119 en 2022 (caída del 93%)**. Sin embargo, en entidades como **Guanajuato y Sonora se ha incrementado significativamente el número de personas privadas de la libertad por delitos contra la salud, al pasar, el primero, de 225 a 563 (incremento del 150%) y el segundo de 67 a 1,077 (subió en 1,507%)**. En el contexto de ambos estados, surge la interrogante de si, en medio del incremento de las violencias, las autoridades han direccionado sus esfuerzos hacia la persecución de delitos menores relacionados con drogas en lugar de dismantelar las complejas redes de macrocriminalidad que caracterizan ambos estados. Si bien la

199 Nochebuena, M. (2023, noviembre 30). Crecen detenciones por posesión de drogas y leyes facilitan violencia en gobierno de AMLO. *Animal Político*. [dthx.short.gy/nG1qnE](https://dthx.short.gy/nG1qnE)

persecución de estos delitos es del fuero local, la ausencia de un cambio en la normativa federal y en la política pública en materia de drogas ha mantenido el enfoque punitivo de la prohibición.



## Populismo punitivo en delitos de drogas

**Vamos a continuar buscando liberar a quienes son inocentes o llevan años sin sentencia.<sup>200</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

La prisión preventiva oficiosa ha sido otro mecanismo de la política de persecución en materia de drogas. A diferencia de la prisión preventiva justificada, la oficiosa es una medida cautelar que se aplica de forma automática para garantizar la comparecencia de la persona acusada durante el proceso y prevenir la posibilidad de fuga o la obstrucción a la justicia. A pesar de ser una medida que violenta derechos humanos<sup>201</sup> —como la

200 Presidencia de la República. (2022, marzo 2). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/AkPY2s](https://dthx.short.gy/AkPY2s)

201 En la sentencias de los casos Tzompaxtle Tecpile y otros; y García Rodríguez y otros contra México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se determinó que la figura de la prisión preventiva

presunción de inocencia, la libertad y un juicio justo—, esta se mantuvo en la Constitución a lo largo del sexenio y siendo una figura defendida por el propio AMLO.



Se presume que [la SCJN] podrían reformar [sic] un artículo de una ley del Código de Procedimientos Penales, que es similar a lo que establece la Constitución [para eliminar la prisión preventiva oficiosa], pues eso sería una chicanada ¿no? Entonces, quitar eso de un plumazo. No.<sup>202</sup>



# P

## Prisión preventiva

La prisión preventiva es una medida cautelar que implica privar de libertad a una persona antes de que se dicte una sentencia definitiva en su contra. Tiene el objetivo de asegurar la comparecencia del acusado durante el proceso judicial y prevenir el riesgo de fuga.

- **Prisión preventiva justificada:** requiere una evaluación individualizada de cada caso, considerando pruebas y circunstancias particulares.
- **Prisión preventiva oficiosa:** se refiere a situaciones en las cuales la ley establece de manera específica que la privación de libertad es obligatoria para ciertos delitos que se catalogan como supuestamente graves, para lo cual no se valora ninguna circunstancia ni veracidad alrededor de las conductas imputadas.

oficiosa prevista en el artículo 19 de la Constitución mexicana resulta contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en este sentido, determinó que el Estado mexicano debe adecuar su ordenamiento para hacerlo compatible con la normativa interamericana.

202 Presidencia de la República. (2022, septiembre 8). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/q8MgUO](https://dthx.short.gy/q8MgUO)

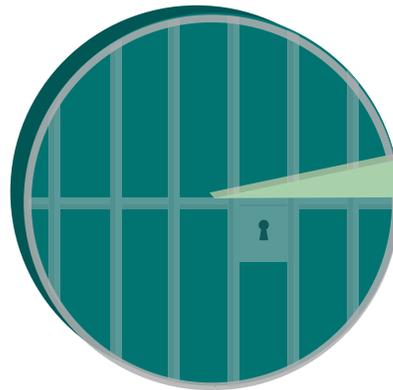
La prisión preventiva automática puede aplicarse al catálogo de delitos incluidos en el artículo 19 de la Constitución, mismo que se amplió al inicio de la actual Administración.<sup>203</sup> Entre estos se encuentran las conductas relacionadas con las drogas. **Para el cierre del año 2022, 2,128 personas se encontraban en prisión preventiva oficiosa por delitos contra la salud, tanto en su modalidad de narcomenudeo como de narcotráfico, lo que representa el 3.63% del total de personas en prisión preventiva oficiosa. De estas, el 41.64% era por posesión simple; 19.88% por posesión con fines de comercio; 6.25% por comercio; 25.56% por suministro, y 2.11% por transporte.<sup>204</sup> El cúmulo de personas vinculadas por narcomenudeo a las que se les impone prisión automática equivale al 96.01% del total de personas privadas de su libertad por todos los delitos de drogas en sus dos modalidades. Es decir, las personas encarceladas por delitos menores tienen más probabilidades de ser encarceladas de manera automática que aquellas que son parte de las redes de macrocriminalidad.**

---

203 Los delitos que hoy conforman el catálogo que amerita prisión preventiva oficiosa son: abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. En Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. *DOF*. [dthx.short.gy/sTvza0](https://dthx.short.gy/sTvza0)

**PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR DELITOS DE DROGAS, SEGÚN LA MODALIDAD**

**2,128**

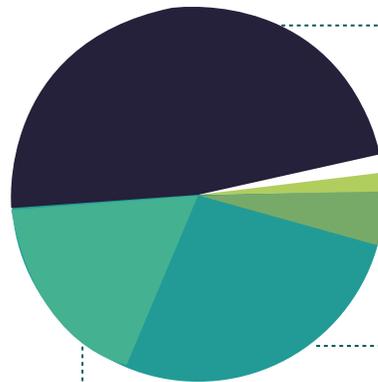


**3.9%**  
VINCULADAS POR NARCOTRÁFICO

**96.1%**  
VINCULADAS POR NARCOMENUDEO

**PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR DELITOS DE DROGAS, SEGÚN LA CONDUCTA REGISTRADA**

**2,128**



**41.64%**  
POR POSESIÓN SIMPLE

OTRAS CONDUCTAS

**2.11%**  
VINCULADAS POR TRANSPORTE

**6.25%**  
POR COMERCIO

**25.56%**  
POR SUMINISTRO

**19.88%**  
POR POSESIÓN CON FINES DE COMERCIO

\*Elaborada por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis de Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales

## Amnistía y drogas: Una vía de reparación dentro del sistema de prohibición

**[Estamos analizando] la posibilidad de la amnistía. Estoy seguro [...] que hay mucha gente en las cárceles que no deberían de estar.**<sup>205</sup>

—Andrés Manuel López Obrador

Al inicio del sexenio se propuso diseñar mecanismos que pudieran revertir los impactos del enfoque punitivo y restituir los derechos de aquellas personas que habían sido privadas de la libertad y eran víctimas de la mal llamada “guerra contra las drogas”. Esto fue asumido como un compromiso del presidente López Obrador en el PND, donde se dispuso que: **“[Se revisarán] los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto condicionados”**.<sup>206</sup>

En 2019 el Ejecutivo federal envió una iniciativa de ley de amnistía<sup>207</sup> en la que se reconocía **el uso del sistema penal de forma indiscriminada en contra de personas en situación de vulnerabilidad**. En abril de 2020, en el marco de la pandemia por *covid-19*, fue aprobada por ambas Cámaras. La ley beneficia a personas que estén sujetas a un proceso penal, hayan sido procesadas o condenadas por ciertos delitos del fuero federal.<sup>208</sup> Los efectos restitutorios son un gran avance para hacer justicia a las víctimas del sistema punitivo, pues la ley determina la extinción de las acciones penales y las sanciones impuestas, al igual que salvaguarda a la persona de que sea detenida nuevamente por los mismos hechos.

204 INEGI. (2023). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2023. [dthx.short.gy/oteuJB](https://dthx.short.gy/oteuJB)

205 Presidencia de la República. (2019, marzo 12). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/ytKSNS](https://dthx.short.gy/ytKSNS)

206 Secretaría de Gobernación. (2019, julio 12). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. DOF. [dthx.short.gy/YxdcEk](https://dthx.short.gy/YxdcEk)

207 Gaceta Parlamentaria. (2019, septiembre 18). Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley de Amnistía. *Sistema de Información Legislativa*. [dthx.short.gy/32kU3Y](https://dthx.short.gy/32kU3Y)

208 Cámara de Diputados. (2020, abril 22). Ley de Amnistía. Diario Oficial de la Federación. [dthx.short.gy/OttGx2](https://dthx.short.gy/OttGx2)

Esta legislación fue histórica debido a que reconoció las distintas conductas relacionadas con el mercado ilícito de drogas.<sup>209</sup> Así, la Ley de Amnistía abrió la puerta para que se revisaran casos relacionados con delitos de drogas, específicamente en los eslabones más expuestos de la cadena. De igual forma, la normativa prevé diversos elementos subjetivos para analizar cada caso, los cuales incluyen la situación de pobreza, discapacidad, coerción de familiar o pareja sentimental, discriminación, coacción por parte de la delincuencia organizada, pertenencia a comunidades indígenas o afromexicanas o ser persona usuaria de drogas.<sup>210</sup> **La incorporación de estos elementos evidencian el impacto del enfoque punitivo de la prohibición, pues tan solo por la condición de pobreza, del total de las amnistías otorgadas a enero de 2024, 89.7% acreditaron dicho elemento.**<sup>211</sup>

**Delitos de drogas contemplados por la Ley de Amnistía: producción, transporte, tráfico, comercio, suministro aun gratuito o prescripción; posesión con ánimos de todo lo anterior; introducción y extracción del país; posesión simple; siembra cultivo o cosecha de plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares. Todo lo anterior siempre que sea de competencia federal.**

Con este mecanismo se ha logrado restituir la libertad a **369 personas desde la entrada en vigor hasta el 11 de marzo de 2024**. De las mismas, el 98% de las personas estaban involucradas en delitos relacionados con drogas. **De las 2,339 solicitudes que la Comisión de Amnistía ha recibido, 1,632 solicitudes (69.77%) han sido por delitos de drogas.**<sup>212</sup>

---

209 Delitos contra la salud a que se refieren los artículos 194 fracciones I y II, 195 bis y 198 del Código Penal Federal. Además se incluyeron los delitos de aborto en cualquiera de sus modalidades; homicidio por razón de parentesco; por cualquier delito a personas pertenecientes a los pueblos indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado; robo simple y sin violencia; sedición o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de este delito. Artículo 1 de la *Ley de Amnistía*.

210 Artículo 2 de la *Ley de Amnistía*.

211 Elementa DDHH. (2021). ¿Amnistía o Condena? El destino de las personas privadas de la libertad por delitos de drogas en México. [dthx.short.gy/McDVsn](https://dthx.short.gy/McDVsn)



La mayoría de las personas beneficiadas se encuadran en tres conductas tipificadas: el 71.2% por transporte, 8.2% por posesión y un 5.6% por introducción al país. En cuanto a la distribución por género de las solicitudes procedentes, es decir, que fueron otorgadas favorablemente, se observa la siguiente distribución por hombres y mujeres beneficiadas:

- En el caso de la **modalidad de transporte**, el 64.4% de los beneficiados son hombres, mientras que el **41% son mujeres**.
- En cambio, en la modalidad de **posesión**, el **58.3% de los beneficiados son mujeres** y el 40.0% son hombres.
- En cuanto al tipo de sustancia psicoactiva por el que se encontraban privadas de la libertad, **destacamos que el cannabis representa el 59%** del total de sustancias psicoactivas, seguido de la metanfetamina en un 16%.

A diferencia de otras promesas incumplidas, la Ley de Amnistía se ha implementado sin la injerencia de la narrativa presidencial, a pesar del impulso de medidas punitivas por los mismos delitos como la prisión preventiva oficiosa. No obstante, su avance ha sido lento y con obstáculos burocráticos en cabeza de la Comisión de Amnistías a cargo de la Secretaría de Gobernación y, recientemente, de la Secretaría de Seguridad Pública, que han limitado su alcance. Las personas que han resultado ser beneficiarias

212 Datos sistematizados por Elementa DDHH a través del Micrositio de Amnistías elaborado por la Secretaría de Gobernación. [dthx.short.gy/Tsm5br](https://dthx.short.gy/Tsm5br)

han recibido un acompañamiento diligente por parte de la Defensoría Pública Federal.<sup>213</sup>

Ampliar esta medida de reparación para personas privadas de la libertad sigue siendo un reto, pues los delitos de narcomenudeo son del fuero común. Lo anterior implica que las 32 entidades federativas deben contar con una ley local en la materia. No obstante, a febrero de 2024, **únicamente 13 estados cuentan con su propia Ley de Amnistía aprobada.**



213 Elementa DDHH. (2021). ¿Amnistía o Condena? El destino de las personas privadas de la libertad por delitos de drogas en México. [dthx.short.gy/McDVsn](https://dthx.short.gy/McDVsn)

Por otro lado, está pendiente dar cumplimiento al transitorio quinto de la ley, el cual prevé que el Congreso de la Unión debió haber revisado los elementos configurativos de los delitos que prevé la ley, con un plazo de 180 días a partir de la publicación de la normativa. No obstante, a casi tres años de haber entrado en vigor, no se ha llevado a cabo dicha discusión. En ese sentido, si bien el contenido de la ley abre puertas a personas que han sido víctimas del sistema punitivo, la permanencia de delitos menores, como la posesión simple, mantiene en el encierro a miles de víctimas en situación de vulnerabilidad.



Crédito: Cortesía de Animal Político



## El fortalecimiento del estigma desde la presidencia

**Atender el problema: prevenir, convencer y persuadir más allá de prohibir.<sup>214</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

La política de atención al consumo de sustancias en México históricamente ha replicado al sistema internacional de fiscalización de drogas que apuesta únicamente por la prevención y la abstinencia. En la administración de AMLO, dicha temática ha sido ambivalente entre lo dictado por el programa de gobierno y lo dictado directamente desde la presidencia. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 sostiene un diagnóstico

214 "Pero no es solo con buenas intenciones, tenemos que atender el problema, prevenir que es el propósito, que podamos convencer, persuadir más que lo prohibitivo, como aquí se ha dicho, de que hay otras opciones" Declaración de Andrés Manuel: Presidencia de la República. (2019, agosto 2). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/8n4vrg](https://dthx.short.gy/8n4vrg)

consciente de los desaciertos de las anteriores administraciones y enfatiza en el fracaso del enfoque de prohibición contra las drogas. Y, por el otro, un diagnóstico amplificado por AMLO que desprecia la evidencia y prioriza la moral.

### Vocería de la presidencia

“Hay que acabar con la herencia de esta política insensible, inhumana y prohibicionista, **no podemos criminalizar a los jóvenes**, a quienes usan las sustancias con cualquier fin, sea lúdico, evasivo o por desconocimiento y curiosidad, tenemos que abordar esto desde otras realidades, de las de los especialistas y el enfoque de salud que las Naciones Unidas impulsa a nivel mundial”.<sup>215</sup>



AMLO

“(...) lo que queremos es atender las causas, ir al fondo y llamar a todos los mexicanos a **portarnos bien**. Va a iniciar una campaña para orientar a los jóvenes a que no se consuma droga, una campaña general”.<sup>216</sup>

215 Redacción El Universal. (2019, julio 17). Gobierno federal atenderá problema de adicciones en lugar de combatirlo: Ramírez Cuevas. *El Universal*. [dthx.short.gy/7rkoCc](https://dthx.short.gy/7rkoCc)

216 Presidencia de la República. (2019, abril 5). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/1tyEHo](https://dthx.short.gy/1tyEHo)

Esta contradicción se observó a lo largo del sexenio. La atención a personas usuarias de drogas se concentró en la elaboración de una campaña en medios masivos de comunicación para la prevención del consumo de sustancias y conductas susceptibles a generar adicciones.<sup>217</sup> Si bien es importante emprender iniciativas de comunicación social de este tipo, estas tienen que derivar de un diagnóstico basado en información y evidencia. No obstante, el contenido de varias etapas de la campaña reprodujeron narrativas basadas en el estigma, la abstención, el racismo y el clasismo. Su visión del uso de drogas se basó en la culpa y el miedo. En 2019 se presentó la campaña de prevención de adicciones “Juntos por la paz” a cargo de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), la cual se impuso a lo largo del sexenio desde la presidencia, que maneja una narrativa de atender el uso de drogas como una de las causas de las violencias en México, como lo demuestran las siguientes dos citas:



“La idea ahora es atender las causas de la violencia y, en particular, el tema de las adicciones viene a ser fundamental”.<sup>218</sup>



217 Presidencia de la República. (2019, octubre 29). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/xp9ZRw](https://dthx.short.gy/xp9ZRw)

218 Ramírez Cuevas, J. en Presidencia de la República. (2019, mayo 14). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/Nh0732](https://dthx.short.gy/Nh0732)



“Estos muchachos que asesinaron hace dos días en Guanajuato fue por el consumo, porque le fueron a comprar a alguien que estaba vendiendo droga en un territorio que pertenecía a otra banda”.<sup>219</sup>



Esta narrativa contradice el reconocimiento del fracaso de la prohibición como factor de generación de violencias planteado en el PND y, como señalamos en el apartado anterior, asume una correlación no comprobada entre violencia y consumo de sustancias. La campaña fue planteada para funcionar en tres etapas: la primera enfocada a la escucha, la segunda al diálogo y la última al cuidado.<sup>220</sup> **El Gobierno federal destinó entre 2019 y 2022 un presupuesto de más de 70 millones de pesos para dichas campañas.**<sup>221</sup>

219 Presidencia de la República. (2023, diciembre 6). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/key0hF](https://dthx.short.gy/key0hF)

220 Centros de integración juvenil. (2019). Presentación de la Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones “Juntos por la paz”. [dthx.short.gy/7Z1SXg](https://dthx.short.gy/7Z1SXg)

221 Nochebuena, M. (2023, noviembre 28). El presupuesto público financia campañas estigmatizantes contra las drogas y el gasto en salud no crece. *Animal Político*. [dthx.short.gy/35VGVg](https://dthx.short.gy/35VGVg)

Desde Elementa analizamos cada una de las etapas, su enfoque y narrativa en torno al uso de sustancias:

CAMPAÑA  
**Juntos por la paz**

2019

ETAPA  
**“Escuchemos primero”**

CONADIC, Presidencia

**Enfoque**

Basado en evidencia/  
Réplica de campaña de la ONU “Escucha primero”



ETAPA  
**Dialoguemos**

Estas fases no se llevaron a cabo, por decisión directa de presidencia en tanto se modificó el objetivo de realizar una campaña con mensajes más directos



ETAPA  
**Cuidémonos**

Esta etapa tampoco se llevó a cabo por las mismas razones



## Escuchemos Primero

La primera fase fue titulada “Escuchemos primero”, inspirada en una campaña global de la ONU basada en evidencia,<sup>222</sup> se dirigió a adolescentes y padres de familia o tutores. Los mensajes apelaban a la necesidad de hablar sobre emociones y salud mental, con un enfoque de salud mental en lugar del miedo. Este último es un recurso común en las campañas tradicionales antitabaco y promotoras de la abstinencia. La primera fase tenía áreas de mejora, como la falta de claridad en los mensajes que en su mayoría no hablaron directamente del consumo de drogas. La primera fase no trascendió a la segunda etapa programada, ya que se privilegió un análisis proveniente de presidencia centrado en una moral dicotómica más que una evaluación técnica de la eficiencia de los resultados esperados. Incluso, **la campaña se interrumpió mucho antes de demostrar si fue o no efectiva. No existen indicadores oficiales para calificar esta etapa.**

Desde Elementa consideramos un acierto que fue un acercamiento a un enfoque basado en evidencia y de derechos humanos, aunque reconocemos que la adaptación del mensaje al contexto social mexicano fue deficiente por no ser lo suficientemente directa y contundente. Hay que considerar que una campaña efectiva de comunicación en materia de prevención de uso de drogas debe ser aceptada socialmente, por lo que un reto fundamental es la definición de una narrativa es el imaginario colectivo que está inmerso en un sistema de prohibición donde el enfoque de derechos es antagónico.

---

222 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). Campaña “Escucha primero”. [dthx.short.gy/VX4YgM](https://short.gy/VX4YgM)



Porque hay concepciones distintas y se tienen que respetar. Esto, que es muy fuerte, hay quienes no lo ven correcto y como lo que se planteó fue tan subliminal no se entendió y lo que queremos es informar, dar a conocer lo que pasa. Entonces por eso se optó por esta campaña, ya más directa.<sup>223</sup>



223 Presidencia de la República. (2020, febrero 26). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/kZZ9aU](https://dthx.short.gy/kZZ9aU)

CAMPAÑA  
**Desde  
presidencia**

20  
20

ETAPA

**“En el mundo de  
las drogas no  
hay final feliz”**

Vocería de presidencia

**Enfoque**

Promoción mediante el  
miedo y estigma



ETAPA

**“No te arriesgues,  
no vale la pena”**

20  
22

Vocería de presidencia

**Enfoque**

Promoción mediante el  
miedo y estigma/ Énfasis  
en el fentanilo



## En el mundo de las drogas no hay final feliz / No te arriesgues, no vale la pena

Con la segunda etapa de la campaña, la narrativa presidencial se antepuso a la promesa de cambiar el paradigma de la prohibición en México. El viraje implicó abandonar la estrategia de “Juntos por la paz” y dar paso a la creación de una nueva campaña. Esta reestructuración en el diseño de los contenidos y de sus mensajes dejó fuera a la CONADIC.

La nueva campaña fue el fruto de la improvisación por parte del área de comunicación social y vocería de la presidencia, una entidad no especializada en la materia, por lo que el enfoque basado en evidencia se dejó atrás para utilizar el miedo como herramienta de disuasión predeterminada. A pesar de que la evidencia ha demostrado que la disuasión con miedo es un recurso poco efectivo en la disminución o prevención de consumo de sustancias, al provocar reacciones defensivas en las poblaciones objetivo haciendo que generen rechazo hacia los mensajes.<sup>224</sup>

La campaña titulada “En el mundo de las drogas no hay final feliz” se caracterizó por contener mensajes basados en estereotipos clasistas y racistas que reforzaban el rechazo hacia la población usuaria y utilizaron adjetivos como “podridos”, “no tienen remedio”, “no hay solución”. Estos estaban centrados en comunicar una imagen homogénea de personas usuarias, apelando a que todo consumo es problemático y que, por lo tanto, debe de ser rechazado y reprobado socialmente. Además, se responsabilizó a la población usuaria por “mancharse de sangre”, fortaleciendo la narrativa de que el consumo de sustancias psicoactivas es la causa de la violencia y no el enfoque bélico y la prohibición.

224 Kok, G.; Bartholomew, L.K.; Parcel, G.S.; Gottlieb, N.H. y Fernández, M.E. (2014). Finding theory- and evidence-based alternatives to fear appeals: Intervention Mapping. *Int J Psychol*, 49, 98-107. [dthx.short.gy/DjLAGe](https://doi.org/10.1080/00207179.2014.941111)

CAMPAÑA  
**Estrategia  
en el aula**

20  
23

ETAPA  
**“Si te drogas,  
te dañas”**

SEP, Presidencia/ Conadic  
solo envió comentarios  
y correcciones<sup>225</sup>

**Enfoque**

Escolar, promoción  
mediante el miedo y estigma/  
Evidencia sesgada



## Si te drogas, te dañas

Por último, la vocería de la presidencia realizó una campaña llamada **“Si te drogas, te dañas”** en conjunto con la Secretaría de Educación Pública (SEP). El objetivo de esta campaña fue llegar a las aulas de educación básica en todo el país, por lo que se elaboraron manuales para docentes y padres de familia para impartir un curso sobre estos contenidos. El contenido de los cursos estuvo a cargo de la SEP; Conadic únicamente reportó tener una participación en la corrección de contenidos. Los manuales<sup>226</sup> sí contienen evidencia, aunque en muchos casos está sesgada y reproduce mensajes sensacionalistas. Los manuales fueron otra aproximación a la prevención desde la evidencia, pero desde la óptica tradicional de la abstención.

225 Comisión Nacional de Salud Mental y Adicciones. (2024). Reporte de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones 2019-2023. [dthx.short.gy/SCdfaz](https://dthx.short.gy/SCdfaz)

226 Secretaría de Educación Pública. (2023). *Estrategia en el aula: Prevención de Adicciones. Guía para Docentes*. SEP. [dthx.short.gy/ouObgF](https://dthx.short.gy/ouObgF)



**Gobierno Federal**  
en línea

### Texto en los manuales para la SEP

Desde 2016 el fentanilo ilícito se distribuye en diferentes presentaciones:

- polvo blanco
- gotas vertidas sobre papel secante
- pequeñas golosinas
- goteros para los ojos
- vaporizadores nasales
- pastillas como analgésicos recetados
- pastillas de colores con el sello "M30"

5:20 PM



### Necesitamos desintoxicar esas narrativas

No hay pruebas de que el fentanilo se ofrezca como golosinas, en papel secante, en vaporizadores nasales o en goteros para los ojos, lo que puede generar miedo o pánico alrededor de esta afirmación sensacionalista.

En ese sentido, la evidencia está sesgada y recomendamos eliminar de los mensajes dichas presentaciones

5:20 PM ✓✓



Gobierno Federal  
en línea

Gráfica para explicar la clasificación de las  
sustancias en los manuales para la SEP



5:22 PM



**Esa información está sesgada y debemos  
desintoxicar esas narrativas**

La clasificación citada en el manual es más compleja y ahonda en que las sustancias muchas veces no solo pertenecen a un grupo. Se manipula la información para clasificar el cannabis únicamente como depresor, cuando en la fuente aparece al centro de las cuatro categorías.

5:22 PM ✓✓

MÉXICO PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA **Gobierno Federal** en línea

ELEMENTA DDHH

**Proponemos sustituir esa gráfica con este diagrama**

GRÁFICO 2 Distintas drogas psicoactivas

The diagram is a Venn diagram with five overlapping circles representing different categories of psychoactive drugs. The categories and their associated drugs are:

- Antipsicóticos** (top):
  - Antipsicóticos atípicos: Clozapina
  - Antipsicóticos típicos: Haloperidol, Chlorpromazina
  - Cannabidiol
- Estimulantes** (left):
  - Estimulantes psicomotores: Anfetaminas, Catinona (Khat), Cocaína
  - Metilxantinas: Cafeína
- Depresivos** (right):
  - Hipnóticos: Alcohol
  - Analgésicos estupefacientes: Opio, codeína, morfina, heroína, oxycodona, metadona, fentanilo
- Other categories in the center:**
  - Aminas simpaticomiméticas: Aminoacetona
  - Colinérgicos: Nicotina, Nuez de betel
  - Sedantes: Diazepam
  - Psicodélicos: MDMA, Mescalina, LSD
  - Cannabinoides
  - Disociativos: THC, Ketamina, PCP
  - Anticolinérgicos
  - Budaina

5:22 PM ✓✓

El recorrido por distintas campañas sobre prevención de uso de drogas durante el sexenio evidenció la pugna entre la figura presidencial, el programa de gobierno y las instituciones que buscaron comprometerse con el cambio en la política de drogas. Los esfuerzos por parte de la CONADIC y los esfuerzos programáticos para desintoxicar las narrativas de la prohibición fueron frustrados al imponer la visión personal del presidente.

## La nueva era de la prevención y la atención a la salud mental<sup>227</sup>

**El presidente también ya lo ha dicho en varias ocasiones; tenemos una capacidad muy limitada de salud mental.**<sup>228</sup>

—Hugo López-Gatell

## Agendas contrapuestas en la atención al consumo de drogas

Mientras desde la presidencia se mantuvo un enfoque prohibicionista en la estrategia de prevención de consumo, la política de atención al uso de drogas tuvo un acercamiento hacia enfoques vanguardistas y de respeto a los derechos humanos. En 2019 se nombró a Gady Zabicky Sirot como el nuevo comisionado nacional contra las adicciones, lo que significó la llegada, por primera vez, de un perfil especializado en el tema de usos problemáticos con perspectiva progresista y con experiencia en la reducción de daños. La introducción de un perfil de este tipo contrastó inmediatamente con su antecesor, quien era un médico militar.

Históricamente la CONADIC “ha sido una institución débil y abandonada tanto en materia institucional como presupuestal”,<sup>229</sup> por lo que la nueva administración planteó la necesidad de integrar la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y los recursos disponibles una sola red de atención para aumentar el alcance institucional.<sup>230</sup> Este planteamiento significó un

---

227 Declaración de Hugo López Gatell Ramírez en Twitter, 5 de abril 2022: “La Cámara de Diputados aprobó, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, una reforma sin precedentes a la Ley General de Salud en materia de salud mental y adicciones. Esta modificación abre una nueva era en la prevención y atención de la salud mental.”: <https://twitter.com/HLGatell/status/1511427960695316481>

228 López-Gatell, H. en Presidencia de la República. (2020, enero 21). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/xvWH2C](https://dthx.short.gy/xvWH2C)

229 Ramírez Cuevas, J. en Presidencia de la República. (2019, mayo 16). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/dSdBkv](https://dthx.short.gy/dSdBkv)

230 *Ídem.*

avance importante en la adopción de un enfoque de salud en la política de drogas. No obstante, la ejecución se vio nuevamente obstaculizada por la política de austeridad republicana encabezada por la presidencia. Esto se evidenció con la cancelación<sup>231</sup> de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT) realizada cada cinco años. Si bien dicha encuesta tenía aspectos por mejorar, su eliminación generó un vacío de datos sobre las cifras y dinámicas de uso de sustancias por más de siete años.<sup>232</sup> Como consecuencia, durante el sexenio de AMLO no se diseñaron políticas públicas ajustadas a la realidad frente a los distintos consumos y sustancias.

Fue hasta junio de 2023 que se anunció el levantamiento de la Encuesta Nacional de Salud Mental y Adicciones (ENASAMA) para la actualización de datos en materia de uso de sustancias psicoactivas. Sin embargo, la creación de la encuesta se llevó a cabo con precipitación y sin presupuesto; tampoco se dio a conocer la metodología. La información oficial únicamente ha señalado que fue elaborada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), una institución que no tiene experiencia en el tema. Para el levantamiento de información se realizaron 52 mil entrevistas en 905 localidades del país. Además, se prevé que la encuesta se levante casa por casa, lo que compromete la sensación de anonimato. Esta metodología genera un sesgo en los resultados de la encuesta por la desconfianza a las instituciones gubernamentales, el estigma frente al uso de drogas y por la invisibilización de personas que usan sustancias y habitan en calle o no tienen un hogar fijo.

El levantamiento de las encuestas estará a cargo de más de dos mil personas de los Centros Comunitarios de Salud Mental y Adicciones (antes CAPA) lo que supone un ahorro en términos presupuestales,<sup>233</sup> pero es problemático en términos prácticos. Se trata de profesionales de la salud mental que serán utilizados para labores no relacionadas con sus tareas,

---

231 Pradilla, A. (2022, enero 27). Gobierno federal descarta hacer encuesta sobre uso de drogas que se realizaba cada cinco años. *Animal Político*. [dthx.short.gy/gTDWKP](https://dthx.short.gy/gTDWKP)

232 La última Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT) se realizó entre los años 2016 y 2017.

233 Soto, D. (2023, diciembre 5) La nueva encuesta de drogas se levanta en México con poco dinero y grandes retos. *Expansión*. [dthx.short.gy/jbv7iQ](https://dthx.short.gy/jbv7iQ)

en un contexto en el que el personal está rebasado ante la demanda de tratamientos: **en promedio, cada centro comunitario cuenta únicamente con 6.5 personas.**<sup>234</sup>

Por otro lado, a pesar de la narrativa contradictoria desde presidencia, el 16 de mayo de 2022 se aprobó la reforma en materia de salud mental. Este logro fue el resultado de un esfuerzo de más de 30 años de la sociedad civil y personas expertas por implementar una agenda vanguardista en la materia. Este cambio legislativo obligó a México a transitar de un modelo clínico asilar a uno que privilegie el modelo comunitario y la atención en el primer nivel. El proceso de reforma estuvo integrado por todas las fuerzas políticas del Congreso, y fue votada por unanimidad tanto en comisión como en el pleno de ambas cámaras.<sup>235</sup>

## ¿Cuáles fueron las principales aportaciones de la reforma?

- 1. Artículo 51 Bis 2.: Consentimiento informado:** No más internamientos involuntarios, introducción del consentimiento informado para el internamiento.
- 2. Artículo 74.- : No más hospitales psiquiátricos:** Se establece que no se podrán construir más hospitales psiquiátricos, y se implementará un plan para que todos estos dejen de funcionar como tal y se conviertan en centros ambulatorios u hospitales psiquiátricos.
- 3. Artículo 75.- : El internamiento como último recurso:** Condiciones y principios bajo los que funciona el internamiento, cambio del paradigma asilar y clínico a uno que privilegia la atención comunitaria y ambulatoria.
- 4.** La culminación de esta consolidación supone la **creación de la Comisión Nacional de Salud Mental y Adicciones (CONASAMA)** como la institución encargada de ejecutar la política de salud mental y adicciones.

---

234 Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. (2022). 2º Diagnóstico Operativo de Salud Mental y Adicciones. Secretaría de Salud. [dthx.short.gy/eeqXIK](https://dthx.short.gy/eeqXIK)

235 Gaceta Parlamentaria. (2022). Dictamen reforma a Ley General de Salud en materia de salud mental y adicciones. Sistema de Información Legislativa. [dthx.short.gy/flteFj](https://dthx.short.gy/flteFj)

## Transformación de la institucionalidad de atención a uso de drogas

**Aunque se están atendiendo a los jóvenes, no había una infraestructura de salud y de prevención [de uso de drogas].<sup>236</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

La creación de la CONASAMA implicó la fusión de Servicios de Atención Psiquiátrica, del Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental y la Comisión Nacional contra las Adicciones.

### CONADIC



La CONADIC era la institución encargada de proponer la política, estrategia y programas de promoción, prevención, atención oportuna, prestación de servicios especializados de recuperación, tratamiento, rehabilitación, capacitación e investigación en materia de salud mental y adicción.

### Servicios de Atención Psiquiátrica



Los Servicios de Atención Psiquiátrica era un órgano desconcentrado que coordinaba seis unidades médicas para la atención de la salud mental, entre ellas tres hospitales psiquiátricos y tres Centros Comunitarios de Salud Mental (CECOSAM): Hospital Psiquiátrico Fray Bernardino Álvarez, Hospital Psiquiátrico Dr. Samuel Ramírez Moreno, Hospital Psiquiátrico Infantil Dr. Juan N. Navarro, CECOSAM Cuauhtémoc, CECOSAM Iztapalapa y CECOSAM Zacatenco.<sup>237</sup>

236 Presidencia de la República. (2019, agosto 2). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/8n4vrg](https://dthx.short.gy/8n4vrg)

237 Secretaría de Salud. (2022). Programa Anual de Trabajo 2022 Servicios de Atención Psiquiátrica. [dthx.short.gy/O2sEEL](https://dthx.short.gy/O2sEEL)



### Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental

El Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental era la unidad de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud responsable de las políticas nacionales en salud mental. Tenía las atribuciones de proponer las políticas y estrategias de atención a salud mental, su ejecución y la evaluación de las mismas.

El cambio de enfoque en el modelo de atención permitió dar un paso al costado en algunos aspectos respecto al sistema de prohibición. Por ejemplo, la creación de los Centros Comunitarios de Salud Mental y Adicciones, los cuales se han instalado en lo que antes eran los Centros de Atención Primaria en Adicciones (CAPA). Estos centros pasaron de atender únicamente temas relacionados con consumo de sustancias a atender problemas relacionados con salud mental de manera integral. Se prevé la capacitación de 100 mil personas en materia de atención primaria en salud mental, Juan Manuel Quijada, titular de CONASAMA, asegura que esto es un avance fundamental porque el 80%<sup>238</sup> de los casos atendidos son problemas leves o moderados y pueden ser atendidos en atención primaria.

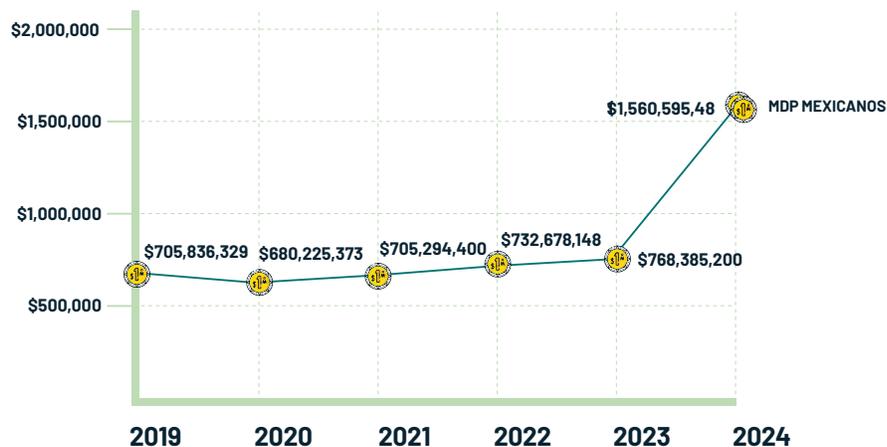
**En Elementa identificamos como ventaja principal el abandono del enfoque asilar en la salud mental, centrar la atención en las personas usuarias y dejar atrás una visión patologizante del consumo. En el país, el 80% del presupuesto destinado a salud mental iba dirigido a los hospitales psiquiátricos. De esta manera, la política estaba enfocada en el internamiento de las personas y no en la prevención o en el primer nivel de atención. Esta es una gran oportunidad para avanzar en contra de la segregación, entendiendo el modelo clínico como una extensión del sistema de prohibición.**

238 El Cambio. (2023, jul-dic). El cambio en el modelo de atención a la salud mental y las adicciones. Una conversación con Juan Manuel Quijada. *El Cambio*, pp. 6-9 [dthx.short.gy/pPw8gX](https://dthx.short.gy/pPw8gX)

La creación de la CONASAMA es una gran oportunidad para la creación de instituciones que tengan un enfoque integral de atención a la salud mental. La integración de la atención a consumos problemáticos en el sistema de salud mental es un avance fundamental en el reconocimiento de los derechos de las personas usuarias de drogas en México. No obstante, evidenciamos algunas desventajas a considerar en próximas administraciones:

- El cambio puede tener un impacto muy limitado o nulo en la reducción de la brecha de atención entre los centros públicos y privados. Por lo tanto, es probable que los centros privados sigan proliferando y acaparando la mayor parte de la atención en materia de adicciones.
- A pesar de que ahora el presupuesto es 103% mayor, las responsabilidades no crecieron de manera proporcional. La eficacia en el ejercicio de estos recursos dependerá del plan para la transición del modelo asilar al comunitario. Como se mencionó anteriormente, el 80% del presupuesto de CONADIC se destinaba únicamente al mantenimiento de hospitales psiquiátricos, lo que tendrá que cambiar forzosamente con el cierre de estos. Lo que se plantea es asignar este presupuesto en el fortalecimiento de tratamientos con un enfoque comunitario y políticas de reducción de daños.

### **PRESUPUESTO DESTINADO A LA ATENCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS 2019 A 2024**



**\*Elaborado por Elementa DDHH a partir de la solicitud de información folio n° 331002223000096**

Existe una preocupación sobre tránsito de un modelo asilar a un modelo ambulatorio específicamente en el área de psiquiatría, sobre todo apuntando a experiencias como la de Argentina,<sup>239</sup> donde se plantea que, si bien el cierre de los hospitales psiquiátricos es un avance importante, la etapa de transición es lenta pero fundamental. Es por ello que el principal reto es la certidumbre de lo que sucederá con la población que ya se encuentra internada en estos centros.

A pesar de que ahora el presupuesto es 103% mayor, las responsabilidades no crecieron de manera proporcional. La eficacia en el ejercicio de estos recursos dependerá del plan para la transición del modelo asilar al comunitario. Como se mencionó anteriormente, el 80% del presupuesto de CONADIC se destinaba únicamente al mantenimiento de hospitales psiquiátricos, lo que tendrá que cambiar forzosamente con el cierre de estos. Lo que se plantea es asignar este presupuesto en el fortalecimiento de tratamientos con un enfoque comunitario y políticas de reducción de daños.

La creación de la CONASAMA implicó la consolidación de una agenda vanguardista en el ámbito institucional, aunque no en el político. La posición internacional de México respecto a la política de drogas perdió protagonismo, sobre todo si se contrasta la participación llevada a cabo en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 (UNGASS 16) con la participación en la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Drogas liderada por Colombia.

La de UNGASS 16 fue particularmente destacada; México realizó la convocatoria a una Asamblea extraordinaria y abordó la necesidad de adoptar un nuevo paradigma en la política de drogas.<sup>240</sup> No obstante, durante la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Drogas celebrada en Cali, Colombia, durante el 7 y 9 de septiembre de 2023, el Gobierno mexicano

---

239 La prohibición de nuevos hospitales psiquiátricos y cierre de los ya existentes representó un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las personas en Argentina. Sin embargo, la ley se aprobó en 2010 y al día de hoy sigue sin efectos mayores, ya que el presupuesto destinado a salud mental sigue estando por debajo del 2% del presupuesto total de salud. El Diario AR. Radiografía de la salud mental en la Argentina: sigue vigente el modelo de "manicomio", falta presupuesto y hay subejecución, 2022. [dthx.short.gy/LQiY04](https://dthx.short.gy/LQiY04)

240 IDPC. (2016). *La sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas: Informe del evento*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, p. 6. [dthx.short.gy/a200X0](https://dthx.short.gy/a200X0)

prescindió de la presencia de CONASAMA, institución especializada en la materia y decidió asistir con autoridades militares y darles la palabra. Esto visibilizó a nivel regional el enfoque bélico en la política nacional por parte de la administración de AMLO frente al movimiento reformista en ciertos países de América Latina con relación al uso de sustancias.

## Proliferación de centros de rehabilitación privados: El Estado rebasado en la atención al consumo de drogas

**[El propósito es] tener centros de atención a las adicciones, sin estigmatizar, [para que las personas] puedan salir adelante, puedan recuperarse.<sup>241</sup>**

—Andrés Manuel López Obrador

México se ha caracterizado por ser un país de producción y tráfico de drogas, más que de consumo. Según la última ENCODAT realizada el 2016, la prevalencia de consumo alguna vez en la vida de drogas ilegales en México era del 10.3%. Sin embargo, ante la falta de un instrumento oficial que lo mida, no hay certeza sobre su evolución de las dinámicas de uso. Desde 2018, las cifras oficiales provienen del Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas. Este observatorio únicamente concentra datos estadísticos relacionados con la demanda de tratamientos por consumos problemáticos e ignora los retos que derivan del uso no problemático de sustancias en el país, como el testeo de drogas, la información sobre componentes y efectos de las mismas, entre otros.<sup>242</sup>

241 Presidencia de la República. (2019, mayo 14). Conferencia matutina. [dthx.short.gy/fRDIQo](https://dthx.short.gy/fRDIQo)

242 Existen por lo menos 4 diferentes tipos de consumo de sustancias: 1) Consumo ocasional no problemático, 2) consumo frecuente y no problemático, 3) consumo ocasional y problemático, 4) consumo frecuente y problemático.

La información del observatorio revela que México está enfrentando un incremento exponencial en la demanda de tratamientos por consumos problemáticos de metanfetamina: un aumento del 451%<sup>243</sup> entre el año 2013 y el 2022. Sin embargo, la capacidad de atención por parte del Estado no creció en la misma proporción, pero los centros de tratamiento irregulares sí lo hicieron. Esto ha implicado la proliferación de centros que incurren en prácticas violatorias a derechos humanos e, incluso, la aparición de centros controlados por organizaciones criminales.<sup>244</sup>

SECTOR PÚBLICO

1969

Creación de los Centros de Integración Juvenil (CIJ):

- Primera institución de atención a las adicciones.
- Asociación civil incorporada a la Secretaría de Salud.
- Modelo asilar clínico y abstencionista.
- Reciben recursos públicos, pero no están sujetas a la misma fiscalización que las instituciones públicas.

SECTOR PRIVADO

Década  
1970

- Surgimiento de los "anexos": centros residenciales privados.

243 Observatorio Mexicano de Salud Mental y Adicciones. (2023, junio 26). *Hoja de datos, Contexto de la demanda de sustancias ilícitas en 2022-2023 y acciones del Gobierno de México en materia de salud mental y adicciones*. [dthx.short.gy/kq15vA](https://dthx.short.gy/kq15vA)

244 Pradilla, A. y Bravo, J. (a.f.). Anexos en Guanajuato: En la mira del narco y sin apoyo de las autoridades, Animal Político. [dthx.short.gy/UbYhky](https://dthx.short.gy/UbYhky)

SECTOR PÚBLICO

2000

Reforma en materia de salud.

Creación de los primeros centros comunitarios públicos (Unemes).

Se convierten en Centros Comunitarios de Salud Mental y Adicciones (antes Centros de Atención Primaria a las Adicciones).

Brindar atención gratuita: prevención y atención de consumos problemáticos de drogas.

Ofrecen tratamientos breves, ambulatorios y de calidad.

SECTOR PRIVADO

1999

- Los “anexos” dejan de operar sin fiscalización gracias a la aprobación de la NOM-028.

Históricamente, la atención a la población usuaria de drogas ha sido ofrecida en su mayoría por el sector privado. La primera institución de atención a las adicciones surgió bajo la figura de los Centros de Integración Juvenil (CIJ) en 1969, una asociación civil incorporada a la Secretaría de Salud que parte de un modelo asilar clínico y abstencionista. Desde entonces, reciben recursos públicos para la atención de personas usuarias de drogas, sin embargo, al no ser una institución pública, no están sujetas a la misma

fiscalización que las que sí lo son. Además, han sido objeto de críticas<sup>245</sup> por la asignación de recursos públicos que se podrían destinar directamente al fortalecimiento del sistema público de salud mental y adicciones.

Paralelamente surgen los primeros centros residenciales privados para la atención de adicciones, popularmente conocidos como “anexos”<sup>246</sup> bajo modelos de ayuda mutua, los cuales operaron sin ser fiscalizados hasta 1999, cuando se aprobó la NOM-028.<sup>247</sup>

Los primeros centros públicos aparecieron hasta décadas después, tras una reforma en materia de salud en el año 2000, bajo el nombre de centros comunitarios públicos (Unemes), que después se convertirían en los Centros Comunitarios de Salud Mental y Adicciones (antes Centros de Atención Primaria a las Adicciones).<sup>248</sup> Estos centros brindan atención gratuita dirigida a la prevención y atención de consumos problemáticos de drogas y tienen el objetivo de ofrecer tratamientos breves, ambulatorios y de calidad.

No obstante, la proliferación de centros de rehabilitación privados ha preponderado frente a la oferta de atención en el sector público. Esto se debe a los incentivos y programas de fortalecimiento que ofrece el Estado, en lugar de fortalecer la infraestructura y servicios públicos. Desde la administración de Felipe Calderón, se optó por ofrecer incentivos a modo de “becas”<sup>249</sup> a aquellos centros que contaran con la certificación de CONA-

---

245 Gil Olmos, J. (2015, diciembre 4). Mariguana: un debate irreversible. Proceso. [dthx.short.gy/zUEJp7](https://dthx.short.gy/zUEJp7)

246 “En un principio los “Anexos” eran cuartos anexos a los espacios de grupos de AA de 24 horas donde los alcohólicos que no tenían dónde vivir o tenían dificultades para mantenerse sobrios asistiendo tan solo a las juntas podían alojarse sin costo durante varios meses. Durante su estancia debían ayudar al grupo con servicios de limpieza o en la cocina, reciben apoyo y se reincorporan al mundo exterior cuando su estado lo permite”. (Rosovsky, 2009) Citado en Ospina, Angelica, “El sistema de atención y cuidado al uso problemático de drogas en México: aislamiento, estigmatización y desamparo”. En Pires, Roberto y Santos, Maria Paula (comps.), *Alternativas de cuidado a usuarios de drogas na América Latina: Desafios e possibilidades de ação pública*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, pp. 203–253. [dthx.short.gy/5uBGRm](https://dthx.short.gy/5uBGRm)

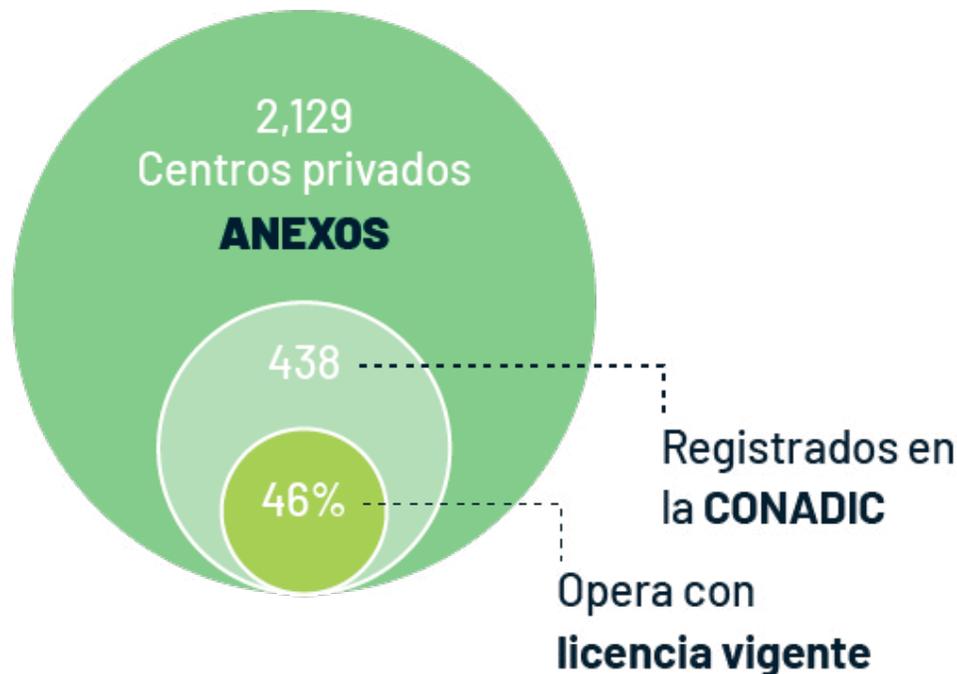
247 La NOM surgió debido a las prácticas irregulares por parte de algunos centros. Sin embargo, la regulación también fue impulsada por otros centros que procuraban la mejora en la calidad de los servicios de atención.

248 *Ibidem*.

249 Optamos por llamarle “becas” porque consisten en financiamientos de tratamientos que constan en 15,000 pesos trimestrales por persona en modelos de ayuda mutua y 30,000 pesos trimestrales a modelos mixtos y profesionales. (Lineamientos federales para la asignación y comprobación de subsidios para el tratamiento residencial de adicciones de 2019) [dthx.short.gy/7Mx2p7](https://dthx.short.gy/7Mx2p7)

DIC mediante un convenio celebrado entre dicha comisión y las entidades federativas, todo esto sin fiscalización alguna por parte del Estado. Esta situación prevalece hasta la actualidad y no fue atendida durante el sexenio de AMLO.

Según el último censo<sup>250</sup> realizado **en 2020, hay 2,129 centros de rehabilitación privados, un aumento del 19.47% respecto al 2015. De los 2,129 centros, únicamente 438<sup>251</sup>** están registrados en la CONADIC, de los cuales, a su vez, solo el 46% opera con licencia vigente. Esta brecha de fiscalización hacia los centros ha permitido que las irregularidades y violaciones a derechos humanos en los servicios de atención privados sean cada vez más frecuentes.

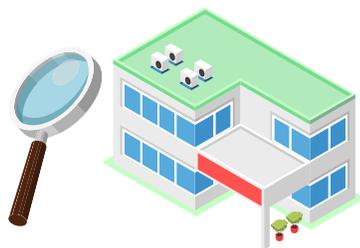


250 Secretaría de Salud. (2021). *Informe sobre la situación de la salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas 2021*. Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Sustancias Psicoactivas. [dthx.short.gy/HfoOfW](https://dthx.short.gy/HfoOfW)

251 El reconocimiento por parte de CONADIC tiene el objetivo de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente y tiene una duración de 1 a 3 años. La CONADIC emite la convocatoria con los [lineamientos](#) para el reconocimiento de los centros a las comisiones estatales contra las adicciones (CECA), las cuales deberán de establecer el contacto con los centros residenciales de su entidad. Lo que hace que existan algunos centros que no se inscriban en el proceso.

En cuanto a la fiscalización de estas instituciones, la administración de AMLO se encuentra profundamente rebasada frente al contexto histórico de irregularidades. Mediante solicitudes de acceso a la información, la COFEPRIS informó a Elementa que del **2018 a julio del 2023 únicamente se realizaron 267<sup>252</sup> visitas de verificación a centros de adicciones, de las cuales el 68.9% terminó en una suspensión de servicios.** COFEPRIS no otorgó información acerca de las causas de suspensión e indicó que se realizaron por incumplimiento a la Ley General de Salud. Además, solamente cuentan con cinco verificadores a nivel federal, aunque cada entidad federativa cuenta con capacidad de verificación propia del sistema federal sanitario (SFS).<sup>253</sup>

### 2018 a julio de 2023



**267**  
**visitas de**  
**verificación**



**68.9%**  
**terminó en**  
**suspensión de**  
**servicios**

La brecha en la fiscalización ha llevado a que las irregularidades en los centros sean una constante y que, en muchos casos, terminan en violaciones graves a derechos humanos. Desde Elementa ubicamos dos casos paradigmáticos que ilustran la gravedad de la débil fiscalización transexenal, que incluye la administración de AMLO: el caso Ángela Saucedo y una masacre en centro de rehabilitación en Irapuato.

252 En respuesta a la información solicitada vía transparencia por Elementa con folio 330007923008779.

253 En respuesta a la información solicitada vía transparencia por Elementa con folio 330007923009920.

## Caso Ángela Saucedo

El 11 de febrero del 2020 en Santa Catarina, Nuevo León, Ángela Saucedo ingresó a un centro de rehabilitación irregular dirigido por una pareja religiosa, donde 17 días después falleció. El centro notificó a los padres de Ángela que había fallecido por causas naturales, aunque tras indagaciones por parte de la familia, constataron que Ángela había sido abusada sexualmente junto con otras cuatro mujeres, además de haber sido medicadas con clonazepam sin que hubiera sido indicado por algún profesional de la salud. El centro de rehabilitación también le negó la insulina a Ángela, quien era diabética.<sup>254</sup> Esta historia retrata las condiciones de abuso y violencia que se viven en muchos de los centros de rehabilitación irregulares.

El caso de Ángela pone al descubierto la incapacidad de fiscalización por parte de las autoridades mexicanas. Es clave problematizar la validez y el rigor de los modelos de atención. En este caso, el centro era de un enfoque basado en la ayuda mutua.<sup>255</sup> Este es uno de los tres tipos de modelo que la NOM-028 reconoce como válidos; los otros dos son el profesional<sup>256</sup> y el mixto,<sup>257</sup> que incorpora la ayuda entre pares con la atención basada en evidencia científica. El de ayuda mutua es popularmente conocido gracias al método de los 12 pasos utilizado en organizaciones como Alcohólicos Anónimos. Sin embargo, este tipo de metodologías son objeto de fuertes críticas, ya que basan la atención en experiencias empíricas sin poner énfasis en la evidencia o en el diagnóstico especializado,<sup>258</sup> como en el caso de Ángela, que fue medicada sin supervisión profesional. **En México el**

---

254 Campos, L. (2021, julio 6). Detienen a una pastora por la muerte de la adolescente Ángela Saucedo en un centro de rehabilitación. *Proceso*. [dthx.short.gy/HcC5Cb](https://dthx.short.gy/HcC5Cb)

255 Servicio que se ofrece en las agrupaciones de “adictos” en recuperación, utilizando los programas de ayuda mutua. El propósito fundamental es apoyar a la persona con base en la experiencia compartida de los miembros del grupo, para lograr la abstinencia de sustancias psicoactivas. Los establecimientos de ayuda mutua pueden o no tener profesional de psicología, ya que el modelo está basado en el apoyo fundamentado en la experiencia compartida entre pares.

256 Servicio de atención que brindan los profesionales de la salud, a través de consulta externa, consulta de urgencias (servicio de urgencias) y hospitalización, entre otros. Un modelo profesional puede complementar sus actividades con grupos de autoayuda, sin embargo la directriz del tratamiento es profesional. Las actividades de grupos de autoayuda, se deberán registrar en una bitácora.

257 Este tratamiento es una mezcla del modelo de ayuda mutua y el modelo profesional.

258 CDNDH. (2022). Informe de Supervisión 01/2022 del MNPT sobre Centros Especializados para el Tratamiento de Adicciones en los estados de Jalisco y Nayarit. [dthx.short.gy/xlWEe4](https://dthx.short.gy/xlWEe4)

**49.77% de los centros registrados en las listas de CONADIC operan bajo un modelo de atención mixto, 38.8% bajo ayuda mutua y únicamente el 10.5% tiene un modelo profesional.**

## Masacre en centro de rehabilitación en Irapuato

El 1 de julio del 2020 en Irapuato, Guanajuato, un grupo armado irrumpió en el centro de rehabilitación “Buscando El Camino A Mi Recuperación” buscando a una persona llamada Francisco. Después de enterarse de que no se encontraba en aquel “anexo”, recibieron la orden de matar a todos los hombres del lugar, por lo que abrieron fuego y asesinaron a 27 personas en total. Las mujeres que se encontraban en el lugar tuvieron la oportunidad de huir, mientras que seis hombres que fingieron haber sido asesinados sobrevivieron y relataron su testimonio.<sup>259</sup>

El abandono y la estigmatización que sufren las personas que llegan a este tipo de centros también los hace más vulnerables frente al contexto de violencia generalizada por el enfoque bélico contra el mercado ilícito de drogas. La violencia contra personas internadas en centros de rehabilitación irregulares se ha recrudecido durante los últimos años. Durante 2020, de los 13 anexos atacados, 12 de ellos eran irregulares y no tenían registro alguno.<sup>260</sup> Estos centros son utilizados por el crimen organizado como centros de reclutamiento o como mercados cautivos para la venta de sustancias, lo que evidencia las redes de corrupción y la participación del sector privado en estas. El estigma no solo nuevamente recrudeció la revictimización, sino que además, como en otras temáticas analizadas en esta radiografía, la narrativa presidencial obstaculizó la posibilidad de reparar los daños de las malas decisiones tomadas durante los sexenios que priorizaron el enfoque bélico y punitivo por encima del enfoque de derechos y justicia social.<sup>261</sup>

259 Reyes, O. (2021, julio 1). A un año de la masacre en el anexo de Irapuato, herida sigue abierta. *El Sol de Irapuato*. [dthx.short.gy/4bP45Z](https://dthx.short.gy/4bP45Z)

260 *Idem*.

261 “Este tipo de ataques no son nuevos, entre 2008 y 2010, solo en Ciudad Juárez se contaron 70 asesinatos a jóvenes a través de estos ataques”. En Ospina-Escobar, A. En el fuego cruzado: Pistas para entender los ataques criminales a centros de rehabilitación en México. *Animal Político*. [dthx.short.gy/222RXw](https://dthx.short.gy/222RXw)



RECOMENDACIONES PARA  
UNA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO  
CON ENFOQUE  
EN DERECHOS HUMANOS

Frente a las próximas elecciones en junio de 2024, presentamos una serie de recomendaciones en materia de política de drogas en México. Éstas se encuentran dirigidas a la próxima administración federal, el Congreso de la Unión, los gobiernos y congresos locales así como a las fiscalías. Esto con el propósito de servir de guía para la construcción de una política con enfoque en derechos humanos, donde se garantice la accesibilidad de las personas usuarias y se diseñen estrategias de seguridad pública por fuera del enfoque bélico y punitivo.

## ¿Qué (primeros) pasos dar para abandonar el enfoque bélico en materia de drogas?

Desde Elementa **nos sumamos al llamado colectivo para que la seguridad pública deje de estar militarizada.** Por décadas el “combate” al mercado ilícito de drogas ha sido el pretexto para justificar que las Fuerzas Armadas (FFAA) se encarguen de tareas del orden público. Con el paso

del tiempo su campo de acción y poder político se han incrementado **sin contar con mecanismos civiles que regulen y limiten su actuar**. Esto ha fomentado prácticas de opacidad que obstaculizan el escrutinio público sobre la pertinencia, los alcances, los resultados y las consecuencias de su desempeño. Lo anterior nos preocupa, pues **la falta de transparencia ha propiciado la impunidad ante múltiples violaciones a derechos humanos** cometidas en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas, donde se encuentran involucradas tanto las FFAA como grupos del crimen organizado.

## Al Poder Ejecutivo:

- 1. Diseñar una política nacional de drogas basada en un enfoque en derechos humanos**, por fuera de la confrontación bélica y que garantice plenamente el acceso a la salud para las personas usuarias. Ésta debe construirse con base en una estrecha colaboración entre gobierno federal, gobiernos locales, academia, organizaciones de sociedad civil, personas expertas en la materia, comunidad internacional y, principalmente, con comunidades y poblaciones afectadas por el enfoque bélico de la prohibición.
- 2. Regresar el control operativo, administrativo y financiero de la seguridad pública a un cuerpo de seguridad civil** de acuerdo al Artículo 21 constitucional, donde se establece que la Guardia Nacional (GN) es un cuerpo de carácter policial adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- 3. Reorientar la estrategia de seguridad hacia la persecución de graves violaciones a derechos humanos** propiciadas en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas como por ejemplo, la práctica sistemática de desapariciones a lo largo del territorio nacional. Esta medida es una condición para habilitar un escenario que ofrezca verdad y justicia a las víctimas que han sido vulneradas y que permita plantear a futuro medidas para la reparación del daño y garantías de no repetición de las víctimas del enfoque bélico de la política de drogas.

- 4. Presentar un plan de retiro gradual de las FFAA.** que limite sus tareas de seguridad pública a proporcionar información de inteligencia e infraestructura, bajo los estándares internacionales en la materia, a los cuerpos de seguridad civiles y que establezca las etapas y periodos para concretar su retiro de actividades relacionadas con el mercado ilícito de drogas.



- 5. Crear e implementar mecanismos de regulación, control, supervisión y rendición de cuentas para los miembros de las FFAA** que realizan tareas relacionadas con el combate al mercado ilícito de drogas mientras dicho retiro se consolida.
- 6. Crear e implementar mecanismos plurales y participativos para la designación de la persona Titular Operativa de la GN** y de sus coordinadores, que contemplen la participación de autoridades, ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en materia de derechos humanos, seguridad interior y nacional. Los nombramientos no deben ser atribución exclusiva del Poder Ejecutivo.
- 7. Regular de forma diferenciada y escalonada y con enfoque reparador, las distintas sustancias psicoactivas actualmente prohibidas.** Como lo señala el punto 6 del “Plan de Paz y Seguridad 2018-2024” esto “puede incidir [...] en una significativa disminución de márgenes de utilidad y de base social para el narcotráfico y, por consiguiente, en una perceptible atenuación de la violencia”.
- 8. Priorizar que en la política exterior de México se retome el liderazgo en la política internacional y regional sobre la reforma a la política de drogas en el sistema de fiscalización de Naciones Unidas,** con un enfoque de derechos humanos y reducción de daños.

9. **Garantizar la transparencia, accesibilidad y consulta pública de la agenda del Acuerdo Bicentenario y sus resultados.**
10. **Destinar y priorizar recursos de la cooperación internacional y bilateral con Estados Unidos en la atención de violaciones a derechos humanos** perpetradas por los cuerpos de seguridad y/o el crimen organizado en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas.
11. **Revisar los indicadores del Acuerdo Bicentenario** que se desprenden del concepto de seguridad, con la finalidad de robustecer un enfoque integral que genere acciones para atender impactos de la violencia propiciada por el enfoque bélico de la política de drogas. Deben contemplarse mecanismos que den seguimiento a los resultados logrados.
12. **Brindar y garantizar información accesible y transparente sobre las solicitudes y procesos de extradición de México a Estados Unidos**, éste es un tema de carácter público que cobra mayor relevancia cuando las personas involucradas están relacionadas con la comisión de graves violaciones a derechos humanos.
13. **Velar porque la cooperación internacional en materia penal ponga al centro a las víctimas de violaciones a derechos humanos en México**, cuando se trate de procesos judiciales en Estados Unidos.
14. **Fortalecer la cooperación internacional con Estados Unidos para impulsar procesos de verdad, justicia y reparación** por violaciones a derechos humanos cometidas por miembros de grupos del crimen organizado y servidores públicos que estén siendo procesados por delitos de drogas en dicho país.



## Al Poder Legislativo:

15. **Acotar en la Ley de la Administración Pública Federal las tareas de las FFAA en el combate al mercado ilícito de drogas.** Es necesario que el despliegue temporal de éstas se encuentre justificado con información sobre las condiciones de seguridad que proveen los gobiernos locales y permitan determinar si la situación de violencia amerita una medida de gobierno excepcional, como es la presencia militar en tareas de seguridad pública.
16. **Crear mecanismos autónomos en la Ley de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Mexicanos, la Ley de la Guardia Nacional para supervisar procesos de rendición de cuentas y transparencia** en casos de corrupción y participación en redes de macrocriminalidad de miembros de la GN y/o FFAA con grupos dedicados al mercado ilícito de drogas.
17. **Reforzar controles en la Ley de la Guardia Nacional y en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos sobre el empleo de la fuerza pública** y sus repercusiones en términos de violaciones a derechos humanos ocurridas en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas y en el fortalecimiento de redes de corrupción.
18. **Otorgar atribuciones a la Comisión Bicameral para la Evaluación y Seguimiento de la Fuerza Armada Permanente en Tareas de Seguridad Pública** del Congreso de la Unión para solicitar a los gobiernos locales que reporten las acciones realizadas que encaminan el proceso de desmilitarización.
19. **Reformar la Ley de la Guardia Nacional** para garantizar que la composición de este cuerpo en su mayoría sea por elementos civiles y sin carrera previa militar; sus integrantes deben ser juzgados en jurisdicción civil.
20. **Asignar recursos suficientes a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)** para fortalecer capacidades de inteligencia estratégica que permita identificar qué actores relevantes, acciones de colocación, estratificación e integración se relacionan con redes de corrupción y lavado de activos vinculados al mercado ilícito de drogas.

## A la Fiscalía General, fiscalías locales y UIF:

21. **Diseñar e implementar una política de persecución penal** desde la Fiscalía General y las locales para coordinar el trabajo e intercambio de información entre la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de la Moneda (UEIORPIFAM), la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF), la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (UEIDFF) y la UIF, con la finalidad de que se fortalezcan y prioricen investigaciones orientadas a identificar actores dedicados al lavado de activos, principalmente, cuando se trate de redes de macrocriminalidad asociadas al mercado ilícito de drogas.
22. **Realizar investigaciones con la debida diligencia sobre casos de corrupción** de funcionarios y autoridades relacionadas con el mercado ilícito de drogas.
23. **Crear unidades locales de análisis de contexto en las fiscalías locales**, encaminadas a identificar actividades y actores, tanto públicos como privados, vinculados a circuitos de corrupción y lavado de dinero asociados al mercado ilícito de drogas.



24. **Realizar acciones para la desarticulación de los eslabones más fuertes de la cadena** del mercado ilícito de drogas que no pongan en riesgo a la población civil.

## ¿Cómo superar la idea de que la cárcel es la solución al fenómeno del mercado ilícito de drogas?

Desde Elementa DDHH, **rechazamos la lógica punitiva** que caracteriza la política de drogas vigente, la cual ha fomentado la errónea y perjudicial percepción de que las personas usuarias de drogas y aquellas involucradas en el micotráfico merecen ser privadas de la libertad. Para ello es necesario poner **fin a la persecución penal en contra de personas en situación de vulnerabilidad que cometen delitos de drogas**, garantizar el debido proceso, analizar los elementos contextuales caso por caso, proponer mecanismos alternos a la prisión y procesos de reinserción social integral.

### Al Poder Ejecutivo:

- 25. Optimizar y dejar de obstaculizar, desde la Secretaría de Salud, los procedimientos para la emisión de autorizaciones para el consumo personal**, tal y como lo establece la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2018/1. Esto, en tanto el Congreso de la Unión legisla sobre la regulación y despenalización de la posesión simple de cannabis.
- 26. Dejar de priorizar la persecución de delitos menores relacionados con drogas.** Esta medida busca redirigir los recursos y esfuerzos hacia la atención de las grandes redes de macrocriminalidad que sí generan inseguridad, violencias y graves violaciones a derechos humanos.
- 27. Implementar** desde la Secretaría de Seguridad Pública, **programas de formación destinados a los agentes de policía locales**, orientados a mejorar su comprensión y abordaje respecto a las personas que hacen uso de drogas.
- 28. No criminalizar a las personas usuarias** por parte de miembros de

las diferentes instituciones que actualmente se encargan de la seguridad pública y, abstenerse de confiscar la parafernalia de consumo adulto.

- 29. Capacitar a los agentes competentes en el adecuado llenado de los registros conforme a lo establecido de manera obligatoria en la Ley Nacional de Registro de Detenciones,** mediante mecanismos transparentes y detallados que proporcionan una clara exposición de las razones que fundamentaron la detención de una persona. Abordar de manera urgente las deficiencias en los registros de detención realizados por las fuerzas de todas las autoridades facultadas para llevar a cabo detenciones. **Es esencial establecer estándares claros que incluyan la especificación detallada de las razones, sustancias y cantidades de la droga que justifican la detención.**
- 30. Asegurar la asignación de partidas presupuestarias bajo la categoría de participaciones federales,** destinadas específicamente a las entidades federativas con el propósito de **canalizar recursos hacia las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios de reducción de riesgos y daños.**
- 31. A la Secretaría de Gobernación, agilizar los procedimientos de la Comisión de la Ley de Amnistía para acelerar y efficientar su implementación.** La ejecución más efectiva de esta ley no solo contribuirá a descongestionar el sistema penitenciario, sino que también promoverá la justicia social y la reinserción efectiva.

## Al Poder Legislativo:

- 32. Derogar el artículo 477 de la Ley General de Salud y el artículo 195 bis del Código Penal Federal,** para despenalizar la posesión simple de drogas bajo la figura de narcomenudeo. La posesión de cantidades reducidas no tiene ninguna función para dismantelar las grandes redes de criminalidad, por lo que no debería considerarse una prioridad en la persecución penal, permitiendo así concentrar recursos en enfoques más efectivos para abordar problemas de mayor impacto en la seguridad pública.



**33. Modificar el artículo 478 de la Ley General de Salud** para determinar que las tareas de canalización y orientación de personas con consumos problemáticos de drogas sean realizadas exclusivamente por autoridades especializadas en enfoques de salud y derechos humanos y no el Ministerio Público.

**34. Reformar la Ley General de Salud sobre sustancias prohibidas para despenalizar el cultivo de la amapola y regular su uso médico** con el propósito de garantizar la accesibilidad de medicamentos derivados de esta planta. Esto ayudaría a prevenir la violencia y atender las afectaciones económicas que ha provocado la crisis del mercado de amapola en comunidades dedicadas a su cultivo.



**35. Incorporar en la Ley de Ejecución Penal disposiciones que eviten la criminalización y privación de la libertad innecesaria de personas relacionadas con delitos menores de drogas.** Tal y como sucede en casos de posesión sin fines de comercio o suministro de cannabis en el artículo décimo transitorio, fracción II de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

**36. Reformar el artículo 475 de la Ley General de Salud y el artículo 194 del Código Penal Federal,** para establecer que las sanciones aplicadas a la modalidad de narcomenudeo sean proporcionales a la gravedad de la conducta. Esto tendría que ir acompañado de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando las personas hayan cometido la conducta por estar en una situación de vulnerabilidad, pobreza o coacción.



**37. Llevar a cabo una revisión integral de los elementos configurativos de los delitos contemplados en la Ley de Amnistía,** conforme está establecido en el artículo V transitorio. Esta evaluación busca garantizar la inclusión de criterios justos y equitativos que permitan identificar de manera precisa aquellos casos que pueden beneficiarse de las disposiciones de amnistía, promoviendo así una aplicación justa y efectiva de la legislación de amnistía.

**38. Derogar del artículo 19 constitucional las disposiciones constitucionales relativas a la prisión preventiva oficiosa sobre delitos contra la salud.**

39. **Rechazar toda propuesta de modificación legislativa a nivel constitucional que tenga la pretensión de fortalecer el sistema punitivo** y la aplicación de medidas como la prisión preventiva oficiosa en contra de conductas relacionadas con la modalidad de narcomenudeo.
40. **Reformar los artículos 193 bis y 481 de la Ley General de Salud** para eliminar la obligatoriedad de imponer terapias conductuales. Este mecanismo, utilizado como disuasivo contra el uso de drogas, se considera una violación de derechos fundamentales. Se aboga por enfoques alternativos que respeten la autonomía y la dignidad de las personas, priorizando estrategias basadas en la salud y la preservación de los derechos.

## A la Fiscalía General y fiscalías locales:

41. **Detener la persecución de delitos menores relacionados con drogas**, y abstenerse de establecer cuotas de detención por estos delitos.
42. **Impulsar procesos de formación en las fiscalías locales** en materia de política de drogas con enfoque de derechos humanos.
43. **Capacitar a las y los servidores públicos que trabajan en las fiscalías locales en materia de política de drogas y derechos humanos** con el propósito de desestigmatizar el uso de sustancias.

## A los gobiernos locales:

44. **Suspender la expansión del programa de justicia terapéutica en las entidades federativas**, con miras a la eliminación del sometimiento obligatorio a terapias conductuales. Esta medida busca evitar la propagación de un enfoque violatorio de derechos.

- 45. Adoptar enfoques no punitivos que busquen salvaguardar la salud de las personas que utilizan inhalantes.** Dado que estas personas suelen encontrarse en situación de calle o en condiciones de alta vulnerabilidad, es imperativo priorizar la protección y garantía de sus derechos, en lugar de centrarse únicamente en la persecución.
- 46. Establecer un plan de formación de las policías locales y campañas de desestigmatización** al interior de las corporaciones policiales para que dejen de priorizar la persecución de delitos menores de drogas, así como el uso de drogas y se concentren en los fenómenos de macrocriminalidad diferenciados en cada Estado.

## A los congresos locales:

- 47. Diseñar y aprobar leyes de amnistía** locales en cuyas disposiciones, incluyan específicamente los delitos relacionados con drogas, incorporando atenuantes que ofrezcan una mayor protección a las personas víctimas del sistema de prohibición.



**¿Cómo reconciliarnos con el uso de sustancias psicoactivas?**

Desde Elementa reconocemos que los efectos del enfoque punitivo frente al mercado ilícito de drogas no solo se limitan a la criminalización de personas usuarias. Las narrativas de segregación y estigma se han escudado en la promoción de la abstinencia como la única alternativa en el sistema de salud público y privado frente al uso de sustancias. Esto ha invisibilizado todo el espectro de consumos que existen, patologizando a todas las personas usuarias únicamente como un “problema” de salud pública. Nuestra posición apuesta por una **política basada en el acceso pleno a la información, la autonomía de las personas usuarias y la atención digna** para quienes atraviesan un consumo problemático.

## Al Poder Ejecutivo:

- 48. Crear campañas de comunicación en materia de prevención de consumo de drogas basadas en la evidencia científica y adaptadas al contexto nacional**, de acuerdo con el artículo 73 ter de la Ley General de Salud. Esto, para abordar la necesidad de combatir el estigma contra las personas que requieren de servicios de salud mental y dejar atrás los estigmas y prejuicios que contribuyen al fortalecimiento de la narrativa prohibicionista.
- 49. Reconocer que el consumo ilícito de fentanilo está focalizado** en algunas zonas del país y **diseñar e implementar una política de reducción de daños** que cuente con un enfoque interseccional que atienda a las necesidades de poblaciones vulnerables.
- 50. Diseñar medidas con enfoque de derechos** y con base al análisis contextual de las entidades federativas para atender a la población usuaria de metanfetamina en el país.
- 51. Garantizar la disponibilidad de Metadona** para las clínicas de sustitución de sustancias. El desabasto de la misma ha llevado a que muchas personas en proceso de rehabilitación retomen el consumo de heroína o fentanilo, lo que eleva el riesgo de sufrir sobredosis fatales.



- 52. Evitar la intervención de las FFAA en la toma de decisiones** respecto a las políticas en materia de prevención de uso de sustancias psicoactivas.
- 53. Homologar la NOM-028-SSA2-2009** para la prevención, tratamiento y control de las adicciones **a la reforma de salud mental del 2022**. Esta sigue avalando el internamiento involuntario y reconoce la abstinencia como fin último de los tratamientos, dejando totalmente de lado la autonomía de la persona consumidora.
- 54. Asegurar la recolección periódica de información de calidad sobre consumo de sustancias psicoactivas en el país**, así como garantizar la transparencia en la metodología propia. Para esto es necesario el levantamiento de una encuesta de calidad que tome en cuenta el universo de personas que consumen sustancias, sin excluir a poblaciones vulnerables como pueblos originarios, en situación de movilidad humana y en situación de calle, además de realizar una diferenciación entre consumos problemáticos y no problemáticos.
- 55. A la Secretaría de Salud y a la Comisión Nacional de Salud Mental y Adicciones (CONASAMA), reformar los lineamientos para el Reconocimiento y Ratificación de Establecimientos Residenciales de Tratamiento de Adicciones**, para fortalecer la fiscalización de centros irregulares. Coordinar las acciones de ratificación en conjunto con el SFS, quien tiene la capacidad de ordenar la suspensión de centros.
- 56. Establecer una política de reducción de riesgos y daños federal que contribuya al cambio de paradigma abstencionista** en la

atención a personas usuarias. Fortalecer la vinculación con organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios de análisis de sustancias, salas de consumo supervisado, distribución de parafernalia segura y sustitución de jeringas. Así mismo, desvincular a las instituciones de seguridad de las actividades relacionadas con política de drogas y atención a las personas usuarias de drogas.

- 57. Incentivar la transición del modelo asilar al ambulatorio en centros de tratamiento** para la rehabilitación de usos problemáticos de la iniciativa privada, para homologar los principios de la reforma de salud mental al sistema de atención de manera integral y con enfoque de derechos.
- 58. Establecer un programa de incentivos para aquellos centros de tratamiento que transiten de un modelo de ayuda mútua al profesional con enfoque de derechos humanos.** Impulsar la profesionalización de los centros residenciales de rehabilitación.

## Al Poder Legislativo:

- 59. Eliminar de la fracción IV del artículo 245 de la Ley General de Salud a la Naloxona y el Flumazenil,** antagonistas de opioides y benzodiazepinas respectivamente. Ambas son imprescindibles para tratar intoxicaciones agudas y prevenir muertes por sobredosis. El hecho de que estén en una lista de control dificulta su acceso y constituye un acto de violencia contra las personas que consumen este tipo de sustancias.
- 60. Garantizar en el presupuesto de egresos federal recursos especializados para el diseño y ejecución de políticas públicas que consoliden el cambio de paradigma en el sistema de salud para personas que usan drogas.** Asegurar que estas sean diseñadas y ejecutadas con enfoque de derechos humanos y basado en la evidencia.
- 61. Regular el uso adulto de la heroína ligado a medidas de reducción de riesgos y daños** para revertir los impactos negativos asociados al uso de fentanilo ilícito.

## A los gobiernos locales:

- 62. Eliminar los subsidios o becas a centros residenciales de tratamiento a adicciones** y dirigir estos recursos al fortalecimiento del nuevo modelo de atención a nivel estatal. Los subsidios incentivan la proliferación de centros privados que tienen un modelo asilar en lugar de favorecer el fortalecimiento del sistema público de salud mental y adicciones con el nuevo modelo de atención.
- 63. Fortalecer el Sistema Federal Sanitario (SFS) en coordinación con el Gobierno Federal**, para que este cuente con más personal para realizar visitas periódicas a los centros residenciales de tratamiento a adicciones. El fortalecimiento de la fiscalización a centros privados tiene un carácter urgente por las violaciones graves a derechos humanos que suceden en muchos de estos.

MÉXICO  
[WWW.ELEMENTADDHH.ORG](http://WWW.ELEMENTADDHH.ORG)

