

RESUMEN EJECUTIVO

RADIOGRAFÍA DE LA PROHIBICIÓN:

POLÍTICA DE DROGAS EN
MÉXICO 2018-2024

ELEMENTA

D D H H

Coordinación de la investigación

Adriana Muro Polo - Directora Ejecutiva

Renata Demichelis - Directora oficina de México

Investigación

Diego Arturo Jiménez Padilla

Isaías Pablo Tolentino

Valeria Gutiérrez Vega

Diseño

Magali Arellano Rivera

Angélica Linares

Paula Hernández Vargas

Aurora Sánchez Zavala

Diagramación

Magali Arellano Rivera



CDMX, MÉXICO

Realizado por ELEMENTA DDHH

WWW.ELEMENTADDHH.ORG



INTRODUCCIÓN

“Estoy muy seguro, estoy satisfecho que todo lo que se ofreció se está cumpliendo”

*Conferencia Matutina, 8 de marzo de 2024.
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.

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 lograr una fotografía integral de la política de drogas durante el sexenio de AMLO dividimos nuestros análisis en tres aristas que interseccionan: **enfoque bélico, enfoque punitivo y enfoque en materia de salud y derechos humanos** de las acciones dirigidas a la atención a personas usuarias de sustancias psicoactivas.

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 distintas autoridades. 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.



ENFOQUE BÉLICO

DEL SISTEMA

PROHIBICIÓN DE DROGAS

Reorientar el papel de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas.

“Oficialmente ya no hay guerra”

“El nuevo gobierno federal no apostará a la guerra para atender el problema de la inseguridad.”

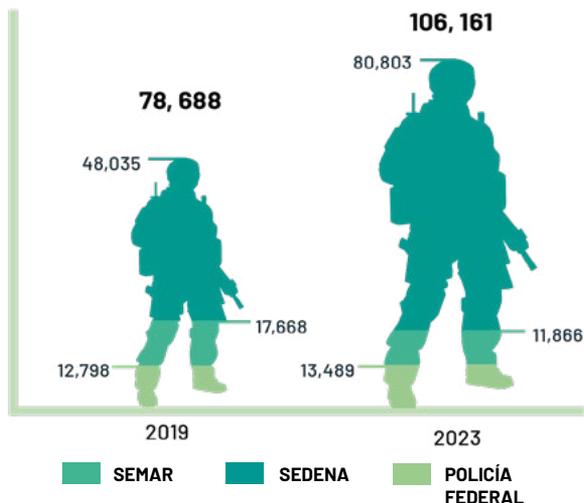
Andrés Manuel López Obrador

- En contraste con lo que ocurrió en 2006 cuando Felipe Calderón declaró la “guerra” para después militarizar, en 2023 Andrés Manuel López Obrador (AMLO) hizo lo opuesto: militarizó para luego declarar el fin de la “guerra”. Sin el nombre de guerra, el lenguaje bélico se sustituyó

por el de la paz, esta palabra se convirtió en la nueva manera de nombrar la aceleración de la militarización que ha mantenido la estrategia bélica contra el mercado ilícito de drogas durante el sexenio de AMLO.

- Desde esta narrativa encaminar la pacificación implicó **reforzar la centralidad que desde sexenios atrás tuvieron las Fuerzas Armadas (FFAA)**.
- Se modificó el ordenamiento jurídico para respaldar la continuidad de la militarización de la seguridad pública.
- En 2020 un acuerdo presidencial brindó un marco legal para la participación de las FFAA en tareas de orden público hasta 2028.
- Mediante la creación de la Guardia Nacional (GN) se reforzó el despliegue militar. Para 2023 más del **88.8% de su composición eran elementos de SEDENA y SEMAR**.

Composición Guardia Nacional



Información pública sistematizada por Elementa.

- Para diciembre de 2023 entre GN y FFAA se desplegaron 286,494 elementos, de los cuales el 60% (183,879) se concentró en el combate a grupos delictivos.

Transformar la estrategia bélica de combate al mercado ilícito de drogas.

“La función principal del gobierno es garantizar la seguridad pública, ya no la estrategia de los operativos a detener a capos. Lo que buscamos es que haya seguridad.”

“Abrazos, no balazos.”

Andrés Manuel López Obrador

- **Abrazos no balazos** es solo una narrativa, lo que muestran las acciones es la continuidad de las estrategias de combate de sexenios anteriores.
- A lo largo del sexenio el combate al mercado ilícito de drogas se concentró en reducir la oferta de drogas mediante aseguramientos, decomisos y enfrentamientos. **Entre 2018 y 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%.**
- El número de plantíos destruidos de cannabis y amapola se redujo, al igual que las cantidades aseguradas de cannabis y heroína; mientras que las de cocaína, metanfetaminas y fentanilo se incrementaron considerablemente. **La variación entre más o menos drogas aseguradas o destruidas indica que las transformaciones del mercado van un paso adelante de las medidas prohibicionistas en cabeza del ejército.** El mercado se ha reconfigurado y trasladado a la producción de drogas más y rentables como el fentanilo y la metanfetamina.

- La persecución priorizó las detenciones. **Entre 2019 y 2023 se registraron 74,654 detenciones por delitos de drogas** que estuvieron a cargo del “Esfuerzo Nacional en el Combate al Narcotráfico” (SEDENA, SEMAR, GN, CNI, SSPC). La opacidad de los registros impide conocer cuántas de estas detenciones fueron por delitos menores de drogas, no obstante, la tendencia y lógica de la detención se focaliza en el encierro de las poblaciones más vulnerabilizadas ligadas al mercado ilícito de drogas.
- **Ni las detenciones, ni la reducción o incremento de aseguramientos o plantíos destruidos se han dirigido a debilitar las redes de macrocriminalidad**—donde se cruza la participación de actores estatales y del crimen organizado— asociadas con el mercado ilícito de drogas.
 - No obstante, una de las principales actividades de las FFAA en el combate al mercado ilícito de drogas se ha centralizado en los aseguramientos de sustancias psicoactivas. La cannabis concentra el 60.77% de los aseguramientos realizados por la Sedena entre 2007 y 2024.
 - Durante el sexenio de AML0 se incrementaron las cantidades aseguradas de metanfetamina así como el número de eventos en los que fue asegurada. El año 2023 es donde mayor similitud se presenta entre la cantidad de aseguramientos de metanfetamina, con el 39.8%, y cannabis, con el 47.16% de los aseguramientos realizados por Sedena.
- La impunidad y corrupción se han fomentado en favor de estas redes quienes emplean formas más radicales de violencia con la finalidad de asegurar el control de mercados ilícitos, personas y comunidades que viven en dichos territorios.

- **A lo largo del sexenio se configuraron nuevos epicentros de la violencia.** Estados como Guanajuato, Jalisco o Zacatecas han atravesado por un incremento considerable en desapariciones de personas, masacres y detenciones. Particularmente, la desaparición se ha convertido en una práctica de castigo empleada por grupos del crimen organizado coludidos con actores estatales, que se disputan el control del mercado de drogas en el país.



Cambiar el paradigma de seguridad establecido en la relación bilateral con EEUU.

“No queremos que haya cooperación para el uso de la fuerza, queremos que haya cooperación para el desarrollo.”

Andrés Manuel López Obrador

- El análisis sobre el cambio de paradigma se articuló en torno al **Acuerdo Bicentenario (AB)** firmado en el año 2021 por los gobiernos de México y EEUU. En los documentos públicos sólo se menciona una descripción técnica del concepto de seguridad, sus objetivos, áreas de cooperación y algunos de sus resultados. A partir de información

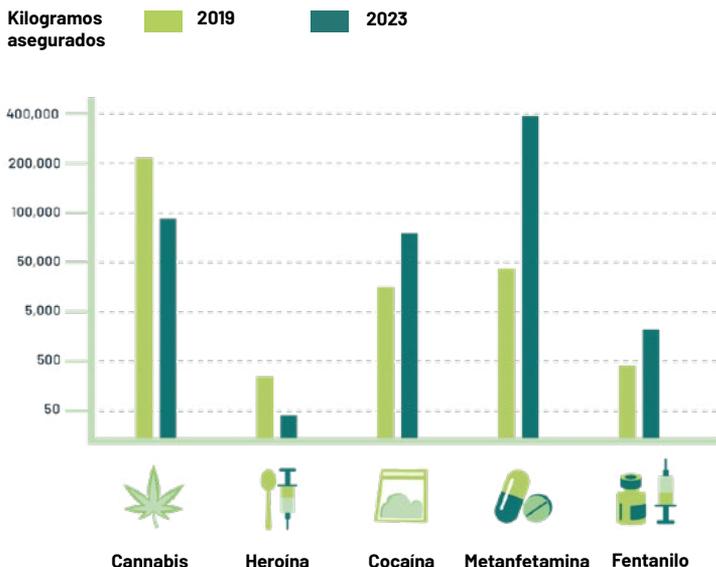
filtrada por el Colectivo Guacamaya, a la que Elementa tuvo acceso, complementamos el análisis sobre los puntos de continuidad y ruptura con el paradigma de la prohibición que ha permeado por décadas la definición de la agenda bilateral en materia de política de drogas y sus consecuencias en materia de graves violaciones a derechos humanos.

- A diferencia de la Iniciativa Mérida, **el Acuerdo Bicentenario no contempla fortalecimiento de instituciones castrenses y reconoce problemáticas de seguridad generadas en el marco del combate al mercado ilícito de drogas.**
- El AB incorpora acciones para atender la crisis de violaciones a derechos humanos propiciada en este contexto. En los documentos de Guacamaya observamos indicadores y acciones que buscan fortalecer instituciones para reducir los homicidios y combatir la impunidad, brindar atención al consumo de sustancias psicoactivas desde otra perspectiva y responder ante la crisis de desapariciones de personas en México.
- Al contrastar los indicadores con su situación actual, observamos que **las vulneraciones a derechos humanos generadas en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas implementado por México y Estados Unidos han continuado.** Durante el sexenio no se desarrolló una política pública basada en la reducción de daños para personas usuarias. La desaparición de personas se incrementó hasta alcanzar una cifra mayor a 114,000 personas desaparecidas a marzo de 2024. Se conformaron nuevos epicentros de violencia en lugares como Guanajuato donde se incrementaron detenciones de la Guardia Nacional, homicidios y desaparición de personas. **A pesar de que la tasa de homicidios disminuyó pasando de 29 en 2019 a 25 en 2023, las cifras dan cuenta de los elevados niveles de violencia que se mantienen en el país. Desde 2017 a 2022 las cifras de homicidios se encuentran por arriba de 30 mil personas asesinadas por año.** De acuerdo con la ENVIPE 2023 el subregistro de delitos denunciados es muy elevado. En

2022 del total de delitos ocurridos, sólo 10.9% se denunció, es decir que el 92.4% de los delitos no se investigó.

- Pese a contar con una noción más cercana a la seguridad humana, las medidas implementadas en el “combate” al mercado ilícito de drogas no se han distanciado del modelo de prohibición ni de sus lógicas bélicas y de persecución. **Las FFAA han mantenido un rol central para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el AB desde México a Estados Unidos.**
- **A decir de la violencia que se ha experimentado en el marco del “combate” al mercado ilícito de drogas, la letalidad de las FFAA no presenta una reducción significativa.** Entre 2019 y 2024 por cada militar fallecido hubo 12.4 agresores fallecidos; mientras que en 2013 y 2018 por cada militar fallecido hubo 12.5 agresores fallecidos.
- En respuesta a la presión de EEUU, **México se ha comprometido a reducir principalmente el tráfico de fentanilo con acciones que van desde el incremento en cantidades aseguradas, la detención de personas relacionadas con el mercado ilícito de drogas y leyes e iniciativas que buscan perseguir y prohibir el consumo.** Lo cual da cuenta de que la lógica del combate y de la destrucción de la oferta—principios del modelo de prohibición—continúan definiendo tanto el paradigma de seguridad como la política de drogas en el país.
- Durante el sexenio **el aseguramiento de fentanilo se incrementó pasando de 486 kg asegurados en 2018 a 2,325 kg en 2023.** El aumento de cantidades aseguradas de fentanilo no se ha visto reflejado en la reducción del consumo en EEUU; el incremento en el consumo de esta sustancia ha dejado una crisis de sobredosis en la que han muerto más de 100 mil personas en EEUU.

Aseguramientos en primer y quinto año de gobierno de AMLO: cannabis, heroína, cocaína, metanfetamina y fentanilo.



Información pública sistematizada por Elementa.

“No se puede enfrentar violencia con violencia.”

“[México] es un país pacífico.”

Andrés Manuel López Obrador

- **AMLO decretó el fin de la “guerra” pero mantuvo una política de drogas basada en el modelo de prohibición y su estrategia bélica.**

De mantener esta estrategia será cada vez más complejo habilitar un escenario y condiciones que ofrezcan la posibilidad de reparación, justicia, verdad y de garantizar los derechos humanos y recomponer el tejido social.



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

Modificación del marco normativo para revertir la prohibición del uso personal de cannabis como punto de partida de la transformación de la política de regulación de las drogas.

“Nosotros no vamos a detener la propuesta de regulación [de cannabis] que hay en el Congreso.”

Andrés Manuel López Obrador

- **La posición cambiante del Poder Ejecutivo fue determinante para que las promesas de regulación de cannabis no se concretaran.** Esto, a pesar de existir un mandato judicial que obliga al Poder Legislativo a

emitir la normatividad que elimine las prohibiciones administrativas sobre el consumo personal.

- Durante la LXIV Legislatura **se presentaron 33 iniciativas en la materia** y 12 en la LXV. Tan sólo de Morena fueron 13 propuestas desde 2018 a la fecha. **Ninguna prosperó.**

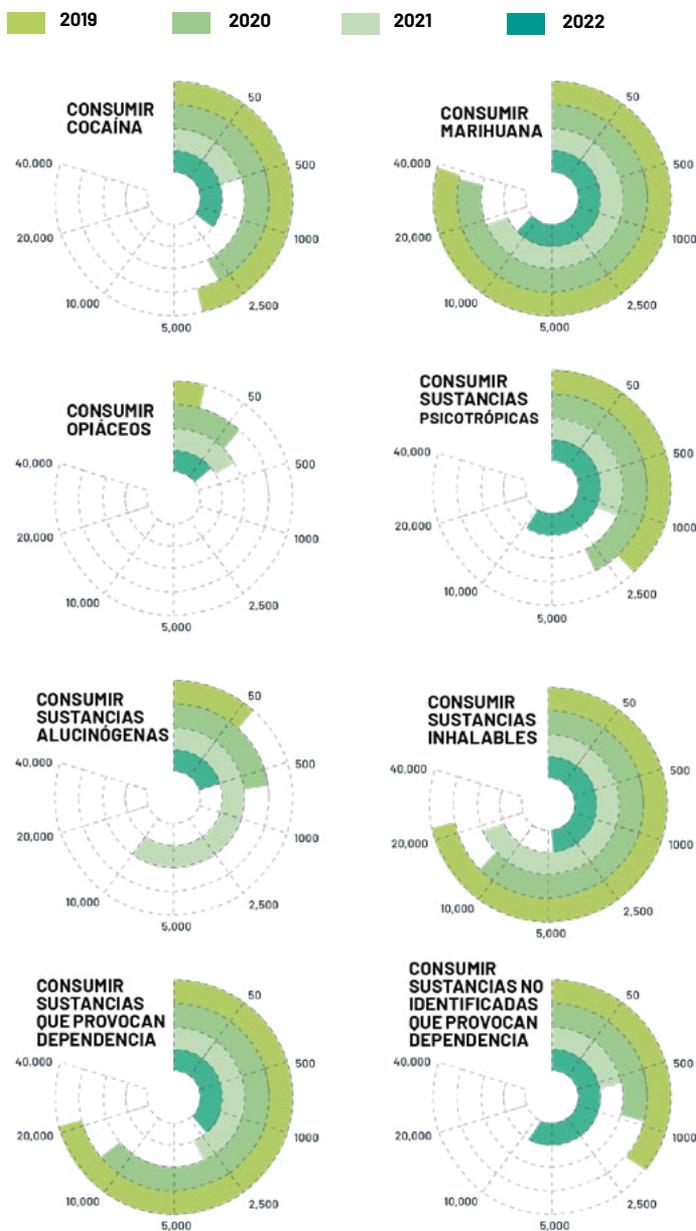
Transformación del enfoque punitivo a uno más protector de derechos humanos y no enfocado en conductas menores. Despenalización de la posesión simple de drogas.

“Reformular el combate a las drogas ¿sigue la prohibición o no? Vamos a revisarlo para que no sigan sufriendo los mexicanos.”

Andrés Manuel López Obrador

- **No se modificó el marco jurídico que mantiene el punitivismo y criminalización de conductas como la posesión simple.**
- **Las personas víctimas del sistema de prohibición no fueron prioridad para el gobierno.** Más aún, desde el Poder Ejecutivo se fortaleció la narrativa estigmatizante y criminalizante.
- **La persecución policial mediante faltas cívicas tuvo un positivo descenso, aunque siguen siendo números muy altos.** 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.
- La cannabis y los inhalantes son las sustancias que más motivaron la detención de personas por faltas cívicas.

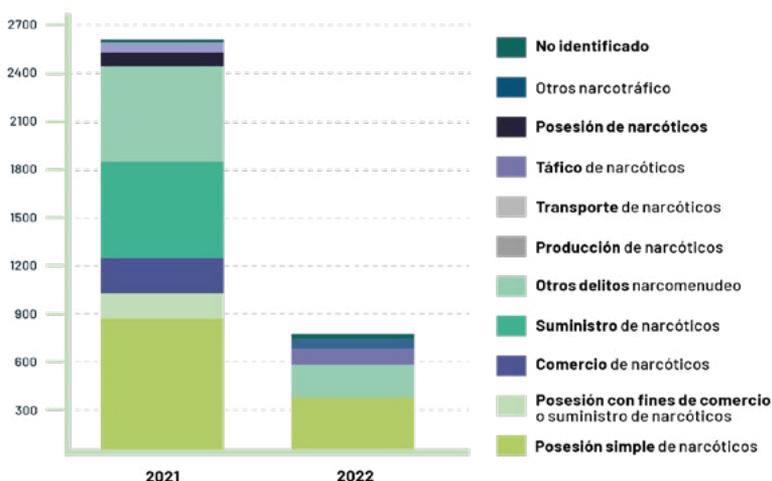
Registros de faltas cívicas según el tipo de sustancia



Elaboración de Elementa DDH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales; Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal

- Las puestas a disposición de personas vinculadas a delitos menores de drogas está en aumento frente a un descenso y mínimo número de persecución de conductas de narcotráfico. **Tan sólo en 2022 se puso a disposición a 66,842 personas por narcomenudeo frente a 1,842 por narcotráfico.**

Detenciones de la Guardia Nacional por delitos de drogas, según conducta



Elaboración de Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Seguridad Pública

- La conducta de posesión simple, correspondiente al ámbito local, es la causa principal de detenciones por parte de la Guardia Nacional.**
- La privación de la libertad por el delito de posesión simple ha disminuido a nivel nacional. Para 2022 se registró que **5,332 personas están privadas de la libertad por posesión simple, frente a las 8,350 del año 2019. Sin embargo, se siguen destinando recursos a perseguir estas actividades que afectan el proyecto** de vida de miles de personas, en lugar de dismantelar las grandes redes de macrocriminalidad.

Formulación de mecanismos de reparación a las víctimas del sistema de prohibición de drogas y punitivismo.

“Vamos a continuar buscando liberar a quienes son inocentes o llevan años sin sentencia.”

Andrés Manuel López Obrador

- La amnistía fue el mecanismo que permitió que al 11 de marzo de 2024, 369 personas hayan recuperado su libertad de las cuales 125 son mujeres y población LGTBTTIQ+ y 244 son hombres. De este total de personas beneficiadas, **el 98% estaban privadas de la libertad por delitos de drogas**, concentradas en tres conductas tipificadas: transporte en un 71.2%, posesión en un 8.2% e introducción al país en un 5.6%. 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%.
- **La amnistía es un mecanismo que debe fortalecerse para que sea más accesible y más personas puedan obtener el beneficio.**

- **La propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo Federal para establecer prisión preventiva oficiosa por conductas de narcotráfico, es opuesta a la Ley de Amnistía** que reconoce que el sistema de justicia penal ha afectado el proyecto de vida de miles de personas que por situación de pobreza, vulnerabilidad o coacción por parte del crimen organizado se insertan en actividades más expuestas del mercado ilícito de drogas.

Reducción del uso excesivo del derecho penal y aplicación de sanciones proporcionales según la conducta.

“No se puede enfrentar los males de origen social sólo con leyes más severas, con cárcel.”

Andrés Manuel López Obrador

- **La prisión preventiva oficiosa o automática se sigue aplicando a pesar de ser señalada como violatoria de derechos humanos.** En esta administración no sólo no se modificó el marco jurídico, sino que amplió el catálogo de delitos que ameritan esta medida cautelar. Para el cierre de 2022, **2,128 personas se encontraban en prisión preventiva oficiosa por delitos contra la salud. De éstas, el 41.64% estaban por posesión simple; 19.88% por posesión con fines de comercio; 6.25% por comercio; 25.56% por suministro; y, 2.11% por transporte.**
- **Las personas encarceladas por delitos menores tienen más probabilidades de ser encarceladas de manera automática que aquéllas que son parte de las redes de macrocriminalidad.**



Cambio de paradigma en la formulación de políticas de prevención de consumo de drogas.

“Lo que queremos es atender las causas, ir al fondo y llamar a todos los mexicanos a portarnos bien.”

Andrés Manuel López Obrador

- La política de atención a personas usuarias de sustancias se centró en la elaboración de una campaña en medios masivos de comunicación para la prevención del consumo de sustancias y conductas susceptibles a generar adicciones con el fin de “atender las causas”.

- Existió un acercamiento a campañas basadas en la evidencia sin embargo se interrumpió mucho antes de demostrar si fue o no efectiva. **El cambio de narrativa dictado desde presidencia y optó por comunicar con base en el miedo y la estigmatización de las personas usuarias de drogas.**

Reestructura de la red de atención a la salud mental y adicciones.

“Aunque se están atendiendo a los jóvenes, no había una infraestructura de salud y de prevención [de uso de drogas].”

Andrés Manuel López Obrador

- Se llevó a cabo una reforma en materia de salud mental en mayo del 2022, mediante la cual México asumió una agenda vanguardista en relación al modelo de atención a personas usuarias de drogas.
- **Se introdujo el consentimiento informado para ya no permitir los internamientos involuntarios** en centros de atención a adicciones y hospitales psiquiátricos, reconociendo plenamente la autonomía de las personas consumidoras.
- Se estableció el **cierre gradual de hospitales psiquiátricos** y se estableció la prohibición de nuevos centros de esta índole.
- **Se creó la Comisión Nacional de Salud y Adicciones**, misma que implicó la fusión de Servicios de Atención Psiquiátrica, del Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental y la Comisión Nacional contra las Adicciones.

- La creación de este nuevo modelo supone **una gran oportunidad para cambiar el paradigma de atención a personas usuarias de drogas**, sin embargo también enfrenta un gran reto frente a su consolidación en materia de presupuesto y de priorización del uso de sustancias psicoactivas.

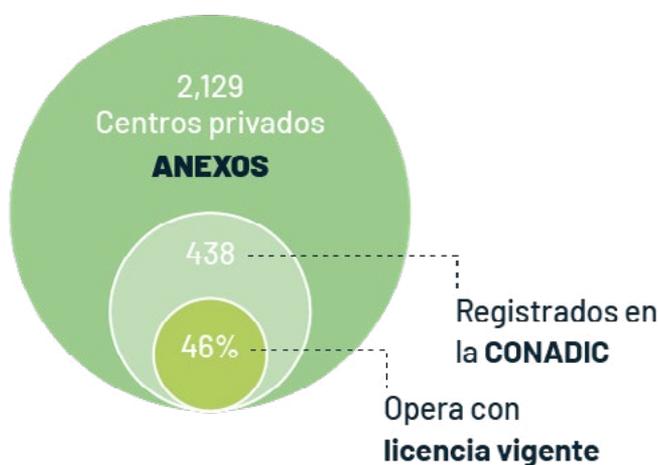
Calidad en los servicios de salud mental y adicciones.

“[El propósito es] tener centros de atención a las adicciones, sin estigmatizar, [para que las personas] puedan salir adelante, puedan recuperarse.”

Andrés Manuel López Obrador

- No hay datos de calidad que contribuyan a dimensionar la situación que se vive en materia de consumo de sustancias.
- El sector público se encuentra rebasado frente al **incremento exponencial en la demanda de tratamientos por consumos problemáticos de metanfetamina: un aumento del 451% entre el año 2013 y el 2022.**
- En el sector privado han proliferado los centros privados irregulares “anexos”, **de los 2,129 centros únicamente 438 están registrados en la CONADIC, de los cuales solo el 46% opera con licencia vigente.** Esto es alarmante tomando en cuenta las múltiples violaciones a derechos humanos cometidas en este tipo de centros.

- **La violencia contra personas internadas en centros de rehabilitación irregulares se ha recrudecido durante los últimos años.** La segregación que viven las personas internadas en centros irregulares y la falta de fiscalización de los mismos les hacen más vulnerables frente al contexto de violencia generalizada en el país. **Durante 2020, de los 13 anexos atacados, 12 de ellos eran irregulares y no tenían registro alguno.**



Información pública sistematizada por Elementa.



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 microtráfico 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 mutua 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 benzodicepinas 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

CONSULTA EL BALANCE COMPLETO EN:
WWW.ELEMENTADDHH.ORG

