



Política de drogas

*Andrea Horcasitas Martínez*¹

*Con la colaboración de Goretty Espíndola Arévalo*²

I. Prohibición y las lógicas de los mercados globales

Cuando hablamos de política de drogas, forzosamente debemos hablar de dobles discursos, en los que se entremezclan prohibición, moralidad y lógicas del mercado, así como la pugna por el monopolio de la violencia entre el Estado y los grupos criminales y la crueldad como herramienta de empoderamiento (Valencia, 2010). La Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, la base legal que ha dado pauta a las estrategias de seguridad relacionadas al consumo, producción y distribución de sustancias —a la que después se unieron el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1981 y la Convención sobre Tráfico Ilícito de 1988—, ya apuntalaba desde su concepción la cartografía contradictoria que representaría el control internacional de las drogas al colocar, por un lado, a los narcóticos dentro de un enfoque de salud y bienestar y, por otro, como un mal que debe “prevenirse” y “combatirse”. Esto construyó el marco bajo el cual se regiría lo que hoy conocemos como “la guerra contra las drogas”.

La respuesta global de los Estados frente a la producción, distribución y consumo de sustancias estupefacientes se concretó en dos mercados: uno, un mercado legal para aquellas drogas médicas, controladas y reguladas por instituciones estatales y organismos internacionales; otro, un mercado ilegal —consecuencia de la propia regulación internacional impuesta— para todas las *otras* sustancias narcóticas, controladas y distribuidas por grupos criminales organizados. El mercado legal, con

¹ Asociada de investigación en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Maestra en Desarrollo Internacional por Sciences Po-París, correo electrónico: andrea.horcasitas@ibero.mx, ORCID 0000-0001-6178-3393.

² Colaboradora en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Estudia la licenciatura en Relaciones Internacionales en la UIA.

un valor económico de \$1,256,863 millones de dólares en 2021 (EFPIA, 2022), ha contado con un amplio apoyo por parte de los Estados a nivel global, esto a pesar de las conocidas malas prácticas del sector farmacéutico, entre las que podemos señalar el monopolio de patentes y la alza de precios, puertas giratorias y *lobbying*, prácticas que cobran la vida de más de 300,000 personas al año. (Light, 2014)

La guerra contra las drogas, declarada globalmente hace más de cincuenta años y promovida principalmente por el gobierno de Estados Unidos, no ha logrado cumplir con los objetivos prohibicionistas de detener la producción, distribución y consumo de sustancias planteados desde la primera Convención, sino que, al contrario, su prohibición “ha servido para que grupos del crimen organizado generen ganancias exorbitantes que les han permitido acumular un nivel de riqueza y poder bélico con el cual pueden desafiar al Estado”. (Count the Costs, 2016, p. 2)

II. Más de un siglo de prohibicionismo contra las drogas en México

Las políticas prohibicionistas contra las drogas no son algo reciente en el país. Se han adoptado políticas contra la producción, distribución y consumo de diversas sustancias psicoactivas desde, por lo menos, inicios del siglo xx. Principalmente, estas políticas fueron impulsadas por las élites políticas y económicas mexicanas para criminalizar a grupos racializados y no blanqueados por el consumo de estas sustancias (Campos, 2012). Un ejemplo claro respecto a la lucha moral de las élites de inicios del siglo pasado por controlar el consumo de drogas se muestra en la Constitución de 1917, en la que se describió a detalle el rol del Estado frente a “sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza”.

Sin embargo, y a pesar de la vena conservadora de las élites mexicanas, alimentada por una idealización de progreso y modernización del país que apuntalaba a la apertura internacional y que promovía la prohibición de las sustancias narcóticas no médicas, el expresidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) aprobó el uso de marihuana en algunas clínicas estatales, con lo que sacudió la política prohibicionista gestada en el país desde el inicio del siglo xix (Campos, 2012; Kloppe-Santamaria, 2022). Esta propuesta presidencial se frenó al poco tiempo, como consecuencia de dos procesos simultáneos: por un lado, a nivel exterior, existía por parte de Estados Unidos una puesta en marcha de políticas prohibicionistas de consumo de sustancias que ejerció presión sobre el Gobierno mexicano, al retener la exportación de

drogas necesarias (como la morfina) para tratamientos médicos; por otro, a nivel interno, la opinión pública de las élites rechazaba el uso de sustancias y apoyó la restauración de las políticas prohibicionistas federales. (Pérez Montfort, 2016)

La agenda internacional continuaría impulsando una política prohibicionista al interior de México, presión ejercida principalmente por la propia política antidrogas estadounidense, la cual despegó con mayor fuerza a finales de la década de los sesenta e inicios de la década de los setenta. El “problema de drogas” en el país no se resolvería de forma unilateral a partir de ese momento, sino que se emprendería de forma conjunta entre los dos gobiernos. La transferencia de recursos, equipo, armas y entrenamiento para implementar campañas como la Operación Cóndor, vislumbró la nueva forma de gobernanza, conocida como “la guerra sucia”. Ésta comenzó a gestionarse en el territorio mexicano y promovía tanto la lucha selectiva contra las drogas como el ataque a grupos e individuos disidentes políticos en México (Kloppe-Santamaria, 2022), entre los cuales se encontraban defensores de territorio, estudiantes y campesinos.

Las respuestas punitivas del siglo xx para controlar el uso de narcóticos marcaron la pauta para lo que hoy se conoce como la mal llamada “guerra contra las drogas” —estrategia de seguridad impulsada durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y prolongada en las presidencias de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)—, que profundizó las fallas y contradicciones inherentes en estas prácticas prohibicionistas (Zedillo *et al.*, 2019). Primero, las políticas antidrogas que se gestaron durante el siglo pasado se construyeron sobre los prejuicios sociales y el racismo de las élites políticas de su momento y no en datos y evidencia científica (Kloppe-Santamaria, 2022). Como bien señala Zedillo *et al.* (2019):

La prohibición no reflejó la inclusión constitucional de la salud como un derecho fundamental. Los pocos cambios que daban cuenta de un enfoque centrado en la salud fueron eliminados por medidas cada vez más punitivas. Al igual que otros derechos fundamentales, como el derecho a un medio ambiente sano (claramente dañado por químicos nocivos usados en la erradicación de cultivos), el derecho a la salud se ha dejado de lado una y otra vez por los responsables de perseguir el consumo de drogas, con el fin de dar paso a políticas violentas y represivas. (p. 23)

Segundo, y como ya se mencionó, se promovió una lucha selectiva contra las drogas, los consumidores y los grupos criminales detrás de su producción y distribución.

De esta manera, las élites políticas establecieron redes de protección patrocinadas por el Estado para aquellos grupos delictivos que les fueran beneficiosos, mientras que criminalizaban y erradicaban con prácticas violentas a los grupos competidores y a opositores políticos (Kloppe-Santamaria, 2022). Estas redes dieron pie, a comienzos del siglo XXI, a la aparición de “espacios regionales de violencia” (Zedillo *et al.*, 2019, p. 23) y se gestaran territorios que, posteriormente, fueron disputados por los grupos de crimen organizado que se multiplicaban en el país.

III. Necropolítica, narcotráfico y la maquinaria militar del Estado

A la par que el poder de los grupos criminales crecía, así como se incrementaban los niveles de violencia y se diversificaban las actividades delictivas, se suscitó un “sentido de urgencia” (Zedillo *et al.*, 2019) que obligaba al gobierno a tomar medidas adicionales respecto al contexto de creciente inseguridad que parecía absorber al país. No obstante, en lugar de llevar a cabo una revisión profunda en función de la política prohibicionista que había tenido resultados limitados y negativos, el gobierno federal, encabezado por Calderón, tomó la decisión de profundizar la prohibición “a niveles sin precedentes” (Zedillo *et al.*, 2019, p. 24). La respuesta federal a la creciente violencia culminó en la implementación de una estrategia de seguridad que ponía al centro el uso de fuerzas militares en amplias partes del territorio mexicano.

Desde 2006, la maquinaria militar del Estado mexicano ha dado pasos agigantados para controlar los territorios y las dinámicas sociales. De acuerdo a la CMDPDH, durante el mandato de Calderón se involucraron alrededor de 96,000 elementos militares en tareas de seguridad nacional, para 2018, al terminar el gobierno de Peña Nieto, eran alrededor de 55,000 (CMDPDH, 2015). Asimismo, y a pesar de que en 2019 López Obrador había declarado “el fin de la guerra contra las drogas” (Gobierno de México, 2019), para 2020, 85,646 elementos armados fueron desplegados para “operaciones de construcción de paz”. (Gobierno de México, 2020)

La militarización y centralización de la seguridad pública han tenido resultados catastróficos. Las estrategias de ofensiva militar como aquellas implementadas con la Iniciativa Mérida no sólo han fracasado en reducir los niveles de violencia, sino que han propiciado un terreno fértil para que los grupos criminales se fortalezcan, se fragmenten y proliferen en diversos territorios. De acuerdo con Crisis Group, la

estrategia de descabezamiento –consistente en eliminar a los altos mandos de los grupos criminales– ha aumentado la cantidad de fracciones armadas que operan en el país: por ejemplo, para 2020, al menos 543 de éstas —grupos criminales, autodefensas y organizaciones políticas— operaban entre 2010 y 2020 se habían duplicado, pasando de 76 a 205. (Crisis Group, s.f.)

La fragmentación y los vacíos de poder que han dejado los operativos militares a lo largo de los últimos tres sexenios han convertido al país en un campo de batalla, en el que diferentes actores entran en conflicto entre sí, pugnando por el control de los territorios (Robben, 2015). A la par, el enfrentamiento —simulado o no— entre grupos criminales y actores estatales despliega el uso de necropoder de la maquinaria militar del Estado al imponer una reconstitución del orden social como una forma de reorganización de la muerte (Mbembe, 2019), cuyas principales víctimas no son los grupos criminales, sino los “falsos positivos” y “los daños colaterales”: víctimas civiles, como los estudiantes Javier Arredondo y Jorge Mercado, que son catalogadas como decesos de criminales y que, a menudo, son víctimas de tortura para lograr una autoincriminación de un delito que no cometieron; así como víctimas civiles, como Marcos y José Luis Piña Dávila de Ciudad Juárez, señalados como perpetradores y, posteriormente, reconocidos como víctimas sin ningún tipo de reparación de daño.

Las cifras de los “daños colaterales” de la guerra son avasallantes, incomprensibles, dolorosas: más de 110,000 personas desaparecidas, 350 homicidios de defensores de derechos humanos y 130 periodistas; 3,500 fosas clandestinas y una tasa que rebasa los 27 homicidios por cada 100,000 habitantes (Artículo 19, s.f.; Red TDT, 2018, 2021; Lobo y Horcasitas, 2023; INEGI, 2023). Las heridas punzantes que nos ha dejado esta guerra también son incontables: Los 43 de Ayotzinapa, Allende en Coahuila, Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez, Caballo Blanco en Coatzacoalcos, las fosas de Victoria en Durango, las fosas de Tetelcingo en Morelos, entre muchas otras atrocidades y tragedias.

Cientos de miles de víctimas que fragmentan la narrativa oficial que los gobiernos mexicanos han buscado establecer como la versión oficial —la de los daños colaterales, los pandilleros— de una estrategia de seguridad fallida, un conflicto interno armado no reconocido, una guerra que si bien mantiene continuidades con las políticas prohibicionistas que observaron su nacimiento en el siglo anterior, ya no se asemeja en los niveles de brutalidad y crueldad que nos atraviesan a diario. Mientras en la década de los setenta, las violencias necropolíticas eran selectivas, es decir, se cometían contra personas que abanderaban una lucha social y eran

opositoras al poder político y económico del país, en la actualidad, las dinámicas del poder necropolítico se diluyen en una “caracterización heterogénea de las víctimas” (Irazusta, 2017, p. 146). En otras palabras, la violencia de la guerra contra las drogas perpetrada en los últimos tres sexenios es sistemática y generalizada, sus víctimas, “en ocasiones confundidas con victimarios en las representaciones sociales o en las intenciones de los gobiernos” (Irazusta, 2017, p. 146), son gente “común”, a la que le atraviesan diversas vulnerabilidades sociales, raciales y marginales, pero que no necesariamente tiene una lucha social o se opone a los poderes fácticos.

Frente a un panorama desolador, que demanda con urgencia un *jya basta!* colectivo, un levantamiento popular que exija el alto a esta guerra y haga frente a la violencia, toca preguntarnos: ¿cuál es el rol de las universidades? ¿Cómo educar para la paz ante una realidad a la que la superan la crueldad y el horror de maneras inimaginables? ¿Qué responsabilidad tenemos como espacio de pensamiento y formación para sanar una herida que, por más de una década, se ha acrecentado y profundizado con cada persona desaparecida, cada asesinato, cada atrocidad? ¿Existen alternativas que nos permitan salir de esta barbarie?

IV. Recomendaciones

1. **Regulación.** Es necesario repensar la política prohibicionista del consumo de narcóticos y plantear políticas alternativas basadas en la evidencia científica y con el objetivo de regular y normalizar el consumo de sustancias psicoactivas. Es urgente el establecimiento de sistemas legales que estén bien regulados que permitan a los usuarios acceder a sustancias psicoactivas de forma legal, informada y segura. Cualquier política regulatoria debe contemplar como objetivo reducir las externalidades negativas del mercado ilícito (como la violencia), implementar programas de prevención de usos problemáticos de sustancias y reducir los riesgos de captura por parte de intereses económicos.
2. **Descriminalización.** El Estado debe tomar medidas que permitan la reintegración a la vida social de las personas que han sido criminalizadas por el consumo y posesión simple de sustancias. Algunas medidas son: eliminar los antecedentes penales por aquellos delitos relacionados con el consumo o posesión simple; implementar medidas de des-estigmatización a las personas que han sido excluidas por las políticas prohibicionistas; buscar respuestas ad-

- ministrativas para atender aquellos casos donde se violen los niveles máximos permitidos de posesión simple, como sanciones, multas o trabajo comunitario.
3. **Reducción de riesgos y daños.** Existe un abanico de diversas prácticas de corto plazo que pueden garantizar un consumo de sustancias psicoactivas con menor riesgo y daños a la salud. Algunas de estas prácticas son: el análisis de sustancias en espacios de ocio como festivales, la sustitución de jeringas, la asistencia legal, la prevención de sobredosis inadvertida y las salas de consumo supervisado para drogas legales (como ciertos tipos de opioides) e ilegales (como la heroína).
 4. **Políticas adaptadas a los contextos y comunidades locales.** Por un lado, las políticas a implementar deben buscar mantener un carácter local y no uno universal. Por otro lado, deben contemplar e involucrar a los consumidores de sustancias psicoactivas, especialistas en salud pública, organizaciones de la sociedad civil, así como autoridades estatales y otros organismos pertinentes. En pocas palabras, la regulación debe contemplar las necesidades específicas de cada comunidad y abrir espacios para que las mismas comunidades delimiten sus necesidades e intervenciones.
 5. **Garantizar el acceso efectivo a la información y al tratamiento.** Es una obligación del Estado proporcionar información sobre los riesgos del uso de sustancias psicoactivas y proveer servicios gratuitos, universales y voluntarios para la prevención y rehabilitación de usuarios de drogas.

Referencias

- Artículo 19. (s.f.). Periodistas asesinadas/os en México. Artículo 19, <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>.
- Campos, I. (2012). 2012. Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs. The University of North Carolina Press.
- CMDPDH. (2015). Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México.
- Comisión Global de Política de Drogas. (2018). Regulación. El control responsable de las drogas.
- Count the Costs. 50 Years of the War on Drugs. (2016). La Guerra contra las Drogas: Socavando la paz y la seguridad.

- Crisis Group. (s.f.). El crimen hecho pedazos: los efectos de la “guerra contra las drogas” en México, explicados. Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/es/content/el-crimen-hecho-pedazos-los-efectos-de-la-%E2%80%99Cguerra-contra-las-drogas%E2%80%9D-en-m%C3%A9xico-explicados>.
- EFPIA. (2022). The Pharmaceutical Industry in Figures.
- _____. (2020). Las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional despliegan más de 173,000 elementos en todo el territorio nacional. <https://www.gob.mx/sedena/prensa/las-fuerzas-armadas-y-la-guardia-nacional-despliegan-mas-de-173-000-elementos-en-todo-el-territorio-nacional>.
- Gobierno de México. (2019). #ConferenciaPresidente | Miércoles 30 de enero de 2019. Youtube, https://www.youtube.com/watch?v=GZwHoJgZlck&ab_channel=GobiernodeM%C3%A9xico.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2023). Defunciones por homicidios.
- Irazuza, I. (2017). Aparecer desaparecidos en el norte de México: las identidades de la búsqueda. En *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes.
- Kloppe-Santamaria, G. (2022). México’s Long War on Drugs: Past and Present Failures of a Punitive Approach to Drugs. *Journal of Illicit Economies and Development*, 4(2), 223–229.
- Light, D.W. (2014). *New Prescription Drugs: A Major Health Risk With Few Offsetting Advantages*. Edmond & Lily Safra. Center for Ethics. <https://ethics.harvard.edu/blog/new-prescription-drugs-major-health-risk-few-offsetting-advantages>.
- Lobo, F. y Horcasitas, A. (2023). Buscar entre el dolor y la esperanza: Hallazgos de fosas clandestinas en México 2020-2022. Universidad Iberoamericana.
- Machín Ramírez, J. (2012). Políticas de drogas y derechos humanos. *Revista de derechos humanos*, 12, 24-29.
- Mbembe, A. (2019). *Necropolitics*. Duke University Press.
- Naciones Unidas. (1961). Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
- Pérez Monfort, R. (2016). Tolerancia y Prohibición: Aproximaciones a la Historia Social y Cultural de las Drogas en México (1840–1940). *Debate*.
- Red TDT. (2021). *Semillas de Dignidad y Lucha. Situación de Personas Defensoras en México 2019-2020*.
- _____. (2018). Desde la memoria... la esperanza. Recuento de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (1 de diciembre de 2012 al 31 de octubre de 2018).

- Robben, A. (2015). Exhumations, Territoriality, and Necropolitics in Chile and Argentina. En *Necropolitics. Mass Graves and Exhumations in the Age of Human Rights*. University of Pennsylvania Press.
- Valencia, S. (2010). *Capitalismo Gore*. Editorial Melusina.
- Zedillo Ponce de León, E. *et al.* (2019). La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical e indispensable para remediarla. Programa de Política de Drogas Centro de Investigación y Docencia Económicas.