

Mecanismo
de Evaluación
Multilateral
MEM

México

Evaluación del Progreso de Control de Drogas

Organización de los Estados Americanos – OEA

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD

M
1999
E
2000
M



Organización de los Estados Americanos – OEA

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD

Organization of American States – OAS

Inter-American Drug Abuse Control Commission – CICAD

Organização dos Estados Americanos – OEA

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD

Organisation des Etats Américains – OEA

Commission Interaméricaine de Lutte Contre l'abus des Drogues – CICAD

ESTRATEGIA NACIONAL ANTIDROGAS

México cuenta con un Programa Nacional para el Control de Drogas que cubre las áreas de reducción de la oferta, reducción de la demanda, medidas de control, estructura institucional, presupuesto y sistema de evaluación. El artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es la base legal del programa. Este artículo establece un sistema de planificación integrada y estipula que la actividad de la Administración Pública Federal se adapte a un Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe especificar los objetivos nacionales, junto con las estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país. El plan señala los programas sectoriales, institucionales y especiales que deben elaborarse. Ellos deben ser congruentes con el Plan y deben indicar los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán la ejecución de las actividades en el sector correspondiente. En este caso, el Plan Nacional de Desarrollo vigente es el correspondiente al período 1995-2000 y sirve de base al Programa Nacional para el Control de Drogas (1995-2000).

Existe una autoridad central de coordinación, denominada Procuraduría General de la República, que coordina las actividades de reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y el centro de información. Su base legal de creación es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Procuraduría General de la República tiene un presupuesto que es parte del presupuesto nacional.

México ha ratificado las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1988. Ha adherido al Convenio de las Naciones Unidas de 1971. Ha ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. No ha firmado la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. México no considera que esto sea necesario puesto que cuenta con acuerdos bilaterales sobre el tema con los países que han firmado esta Convención.

Además, posee normas legales y reglamentarias para tratar el tema de drogas conforme a las convenciones internacionales. Menciona legislación específica respecto de lavado de dinero, armas de fuego y sustancias químicas, de acuerdo con los reglamentos modelo de la CICAD.

México cuenta con un sistema integrado para la recolección y mantenimiento de estadísticas y documentos. También mantiene acervos distintos y aislados de documentos y estadísticas sobre reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y el impacto de las drogas en la sociedad.

Recomendación

1. Ratificar la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

REDUCCION DE LA DEMANDA

Se ha avanzado en cada uno de los objetivos propuestos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Rectores en la Reducción de la Demanda de Drogas y estos logros están ampliamente respaldados por la información proporcionada por el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC).

México ha implementado el Programa de Prevención y Control de Adicciones como uno de los doce programas prioritarios de la Secretaría de Salud. A pesar de que no existe un sistema nacional de programas de prevención del uso indebido de drogas, hay programas dirigidos a la población escolar, a los líderes de la comunidad y a los niños de la calle. Casi el 90% de los programas escolares se dirigen a la escuela primaria. Mientras que no hay programas dirigidos específicamente a los reclusos, las autoridades de las cárceles y los adolescentes no escolarizados, hay programas especializados para conductores profesionales, autoridades encargadas de la ejecución de las leyes, mujeres, personas discapacitadas, personas de la tercera edad y personas indígenas.

Se han establecido programas de prevención del consumo y atención a usuarios y abusadores de drogas en el lugar de trabajo en los sectores público y privado, pero predominan los que se realizan en el sector privado.

México ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Rectores en la Reducción de la Demanda de Drogas y su Plan de Acción. El Ejecutivo Federal reforzó el Programa Nacional contra las Adicciones para dar una respuesta integral al problema del uso y abuso de sustancias psicoactivas. Asimismo, instrumentó los Programas contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas, contra el Tabaquismo y contra la Farmacodependencia, los cuales incluyen objetivos, estrategias, acciones y metas con la participación de los sectores público, social y privado. Actualmente, se ha dotado al CONADIC de un Comisionado Nacional quien lo encabeza, con la jerarquía y las facultades y atribuciones que se requieren para instrumentar y vigilar el cumplimiento de las decisiones y disposiciones del Consejo, el cual aprueba las políticas que regirán al Programa Nacional contra las Adicciones, coordina las acciones y evalúa los resultados.

Los programas de tratamiento y rehabilitación de drogas cubren la detección precoz y extensión de servicios, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social y los cuidados de postratamiento. La capacitación profesional especializada en materia de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas se ofrece en varios niveles, desde cursos especializados hasta cursos con titulación académica en las universidades.

La Encuesta Nacional sobre Adicciones es el principal instrumento de medición que proporciona diagnósticos periódicos sobre el consumo de drogas en la población general. Esta encuesta se complementa con la información obtenida por el Instituto

Mexicano de Psiquiatría y la Secretaría de Educación Pública. Se han llevado a cabo investigaciones en el ámbito de la prevención y el consumo de drogas. Aunque se han realizado algunas evaluaciones, éstas son muy pocas en número.

La edad promedio del primer consumo de drogas ilícitas es de 14 a 15 años. Esta es la misma edad promedio que se indica para el alcohol y el tabaco. Las estimaciones sobre la incidencia anual de nuevos consumidores de drogas provienen de nuevos casos registrados en los centros de tratamiento y no pueden aplicarse a la población general. Existe un estudio importante para evaluar la reincidencia en el Centro de Asistencia para Alcohólicos y sus Familias. A pesar de que se indica que la mayoría de las organizaciones realizan evaluaciones, pocas incluyen la evaluación del impacto.

Recomendaciones

1. Establecer un sistema nacional de programas de prevención consolidando los programas existentes.
2. Diseñar y efectuar programas para los presos, las autoridades de las cárceles y los adolescentes no escolarizados.
3. Prestar especial atención a las tendencias cambiantes del consumo de drogas en todo el país con la ampliación de programas aplicables de reducción de la demanda.
4. Establecer un sistema de recopilación de datos para determinar la incidencia de nuevos consumidores de drogas.
5. Realizar evaluaciones de los programas de prevención existentes para fines comparativos y utilizarlas en el diseño de nuevos programas.

REDUCCION DE LA OFERTA

México presenta cultivos ilícitos de cannabis y amapola. No cuenta con información sobre el potencial de producción, área cultivada y nuevos cultivos por considerar que las metodologías existentes no brindan la confiabilidad requerida para estimar el potencial de producción de acuerdo con los ciclos productivos, las condiciones geográficas y otras especificaciones del país. Las instituciones encargadas de combatir la producción de drogas se encuentran evaluando diferentes metodologías, con el fin de seleccionar aquellas que se adecuen a estas particularidades.

En la actualidad la estimación se hace con base en el área erradicada, que para 1999 alcanzó 49,098 hectáreas, de las cuales 33,351 corresponden a cannabis y 15,747 a

amapola. Se destruyeron 5 laboratorios de heroína. Del 1 de enero del 2000 al 31 de agosto de 2000 se erradicaron 16,019 hectáreas de marihuana.

El problema de las drogas sintéticas constituye un reto para México; en este sentido se ha tipificado como delito el tráfico y la producción de este tipo de sustancias, instrumentándose medidas de control, como el establecimiento de 8 aduanas en todo el territorio nacional para la importación y exportación controlada de precursores y químicos esenciales.

El control de las drogas sintéticas, incluyendo productos farmacéuticos como uso legítimos, se desarrolla conforme a las medidas previstas en las convenciones internacionales, en particular las disposiciones del Convenio sobre Sustancias Psicotropicas de 1971 y la Convención de Naciones Unidas contra el Trafico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotropicas de 1988.

Conforme a las disposiciones sanitarias y penales nacionales, la Secretaria de Salud es la autoridad competente para prevenir el desvío de productos farmacéuticos para fines ilícitos y la encargada además de estimar las necesidades anuales para fines lícitos y reglamenta las profesiones involucradas en el manejo de productos farmacéuticos. En coordinación con esta dependencia, la Procuraduría General de la Republica, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud, lleva a cabo acciones para prevenir y, en su caso investigar y procesar penalmente, las posibles infracciones a las normas de control de sustancias controladas y productos farmacéuticos, incluyendo la producción ilícita y trafico de drogas sintéticas.

Durante 1999 se incautaron 568 kgs. de anfetaminas, 358 kgs. de metanfetaminas, 800 unidades (pastillas) de metanfetaminas, destruyéndose 12 laboratorios de procesamiento de esta última.

En México, el concepto de desarrollo alternativo opera a través de políticas de desarrollo rural integral orientado al control de la producción de drogas. Estas políticas están dirigidas a promover alternativas de desarrollo económico-social en zonas de riesgo de producción de drogas, mediante programas de desarrollo social, obras de infraestructura, acciones de inducción y apoyo a alternativas productivas, a la vez que se proporciona al campesino fuentes de trabajo lícitas que le brinden una alternativa de sustento económico. Bajo este concepto, se busca la ejecución de programas amplios en materia de desarrollo social y económico a las comunidades asentadas en las principales zonas de producción de cannabis y amapola.

Con base en los anteriores criterios, se definen a nivel municipal dos grupos, denominados Municipios de Primera Prioridad que son aquellos en donde se realiza de forma masiva la erradicación de cannabis y amapola. Los Municipios de Segunda Prioridad, son aquellos vulnerables al cultivo, por su cercanía, a zonas de producción en los cuales se realizan acciones de tipo preventivo.

Cuenta con un organismo para el control de productos farmacéuticos y sustancias químicas controladas a cargo de la Secretaría de Salud, el que además estima las necesidades anuales para fines lícitos y reglamenta las profesiones involucradas en el manejo de productos farmacéuticos.

Tiene además un mecanismo para el intercambio de información operativa para cada una de las sustancias controladas. En el caso de los productos farmacéuticos, tal actividad es ejercida por la Secretaría de Salud con el apoyo de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial y la Procuraduría General de la República. Para el caso de las sustancias químicas controladas se encuentra en fase de implementación final, una red integrada por las instituciones responsables del control de su desvío. Realizó incautaciones tanto de productos farmacéuticos como de sustancias químicas controladas, que se detallan a continuación.

Productos farmacéuticos (nombre)	Cantidad incautada	Unidad de medida
Metanfetamina *	880	Pastilla
Tafil	11,734	Pastilla
Rivotril	6,119	Pastilla
Darvón	4,437	Pastilla
Artane	537	Pastilla
Valium**	850	Pastilla
Rohypnol	1,063	Pastilla
Lexotan	418	Pastilla
Asenlix	21,172	Pastilla
Otros	19,195	Pastilla
No especificadas	117,099	
Total	183,504	Pastilla

* Se incluye en el presente cuadro al tratarse de comprimidos; adicionalmente se aseguraron 358 kgs. de metanfetamina y 568 kgs. de anfetamina.

** Incluye otros medicamentos que contienen diazepam como ingrediente activo.

Sustancias químicas controladas (nombre)	Cantidad incautada 1999	Cantidad incautada 1 enero - 31 agosto 2000	Unidad de medida
Efedrina	365	560	Kg.
Efedrina	3,130	-	Pastilla
Pseudoefedrina	348	54	Kg.
Pseudoefedrina *	1,303,518	-	Pastilla
Piperonal	362	1	Kg.
Yodo	222	60	Kg.
Fósforo rojo	54	32	Kg.
Hidróxido de Sodio	44	28	Kg.
Acetona	34	13	Lt.
Acido Clorhídrico	5	72	Lt.
Alcohol Etilico	5	50	Lt.
Tolueno	3	-	Lt.
Acido Sulfúrico	2	16	Lt.
Eter Etilico	1	-	Lt.
Acido Acético	1	-	Lt.

* Esta cifra corresponde a medicamentos, con un contenido significativo de pseudoefedrina (Afrinex, Actifed, Sudafed, Sendevil, Dofedrin, Prindex, Clarinase, Ferpil, Teldane D).

Existen normas legales y reglamentarias para sancionar penal y administrativamente el desvío de sustancias químicas controladas y de productos farmacéuticos. Durante 1999 no se aplicaron sanciones.

En materia de transacciones internacionales de sustancias controladas, respondió la totalidad de las 21 notificaciones recibidas. Ha realizado 6 solicitudes de cooperación en materia de control de sustancias químicas, las que fueron respondidas.

México cuenta con un sistema y con una agencia responsable para las notificaciones previas a la exportación de sustancias controladas.

Recomendación

1. Continuar el desarrollo de un sistema para determinar el potencial de producción, área cultivada y nuevos cultivos ilícitos de drogas.

MEDIDAS DE CONTROL

En lo relativo al tráfico ilícito de drogas los Estados Unidos Mexicanos cuentan con instituciones que apoyan a la Procuraduría General de la República en la persecución de los delitos contra la salud, que corresponde a las autoridades federales: Secretaría de Gobernación (Policía Federal Preventiva), Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina-Armada, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En virtud a lo anterior, corresponde los Juzgados de Distrito en Materia Penal procesar y sancionar este tipo de delitos. La interceptación y el control administrativo del tráfico de drogas lo realiza la Procuraduría General de la República a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, en coordinación con diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

México indica que posee un mecanismo para el intercambio de información operativa y colaboración entre autoridades nacionales. El intercambio de información y coordinación con otros países es función de la Procuraduría General de la República.

El Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD) recopila información sobre la cantidad de sustancias incautadas por las fuerzas y corporaciones involucradas en el combate al narcotráfico. México informó que en 1999 se realizaron 11,366 operativos con incautaciones. A continuación se presentan las cantidades incautadas para el periodo 1999-2000:

Tipo de droga	Unidad	Cantidad 1999	Cantidad 1 enero – 31 agosto 2000
Opio	Kg.	801	232.83
Semillas de adormidera	Kg.	750	757.57
Morfina	Kg.	1	4.48
Heroína	Kg.	260	213.51
Sales de cocaína	Kg.	34,623	16,467.74
Hojas de cannabis (hierba)	Kg.	1,471,960	1,109,307
Resina de cannabis (hashish)	Gr.	329	4.7
Semillas cannabis	Kg.	5,848	6,373
Metanfetamina	Kg.	358	375
Metanfetamina	Unidades (pastillas)	880	-
Anfetamina	Kg.	568	31.97
Pastillas sicotrópicas*	Unidades (pastillas)	183,504	-

*Incluye Metanfetaminas

También, indica que 10,732 personas fueron detenidas por delitos de tráfico ilícito de drogas. Durante 1999, reportó haber procesado 12,298 personas y haber sentenciado 8,287. La Procuraduría ha venido desarrollando un proyecto para sistematizar la recolección y procesamiento de estadísticas judiciales en materia de delitos federales.

El país realizó 37 solicitudes en materia de cooperación internacional durante el año pasado para la investigación y enjuiciamiento de narcotraficantes y se obtuvieron 19 respuestas.

México ha tipificado los delitos de fabricación, tráfico, exportación e importación ilícita de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. En la referida materia, ha establecido controles administrativos para su prevención, así como leyes y reglamentos que permiten la incautación o el embargo preventivo de dichos artefactos. Cuenta con una autoridad administrativa que lleva el registro de uso, fabricación, importación, exportación y tránsito de los materiales referidos anteriormente, así como con una entidad dedicada a la coordinación e intercambio de información entre las agencias.

México indica que, relativo al número de procesados y condenados relacionados por delitos de fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el sistema estadístico utilizado por la Procuraduría General de la República contabiliza el número de procesos penales, así como las sentencias pronunciadas por las autoridades judiciales, las cuales pueden incluir a más de una persona. El país reporta 7,646 condenatorias de 8,698 procesos en 1a Instancia y 5,993 procesos en 2a Instancia concluidos en ese año.

El país reporta 855 operaciones de incautación de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados en conexión de tráfico de drogas. Por otra parte, se indica que mantiene una identificación del origen de las armas, municiones, explosivos y otros materiales, así como de las rutas utilizadas en el desvío de estos materiales. En cuanto a la introducción clandestina de armas de fuego y municiones hacia México, se tienen detectadas tres rutas principales: la del Pacífico, la Panamericana o del Centro y la del Golfo.

El país realizó 2,433 solicitudes, que corresponde al mismo número de armas, en materia de cooperación internacional para la investigación y enjuiciamiento de delitos de fabricación y tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, y obtuvo 1,660 respuestas.

México ha tipificado el delito de lavado de activos en su legislación, el cual abarca la represión y prevención de la legitimación de capitales provenientes del

narcotráfico. Cuenta, además, con disposiciones y controles administrativos de orden preventivo y con un marco legal que le permite el embargo preventivo, la incautación y el decomiso de estos bienes.

Se cuenta con una unidad de inteligencia financiera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se ocupa de procesar los datos provenientes de reportes de transacciones sospechosas o relevantes, una Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero en la Procuraduría General de la República, un marco legal para exigir la comunicación de operaciones sospechosas y relevantes y un Servicio para la Administración de Bienes Asegurados, competente en la administración de los bienes producto del tráfico de drogas.

México reporta 121 personas detenidas por delitos de lavado de activos durante el último año y 121 personas procesadas. Cabe señalar que en 1999, se obtuvo una sentencia por este delito, en la que se condenó a 3 personas, número que representa el 2.47 %, respecto del número de procesados y el 0.0032 % con relación a la población del país. Registra también el número de sanciones administrativas referentes a las actividades relacionadas con el lavado de dinero.

El país realizó 14 solicitudes de cooperación internacional para la investigación y enjuiciamiento de delitos de lavado de activos, y obtuvo 2 respuestas.

Recomendación

1. Continuar los esfuerzos para crear un registro y/o banco de datos que refleje el número de procesados y condenados por delitos relativos al tráfico ilícito de drogas.

COSTO HUMANO, SOCIAL Y ECONOMICO DE LAS DROGAS

La CICAD reconoce la labor realizada por México para abordar los requisitos de este indicador. Existe un sistema para calcular los costos humanos, sociales y económicos del problema de la droga, aunque no se presentaron cálculos sobre la totalidad de los mismos. México reconoce las dificultades asociadas al cálculo de estos costos, así como la importancia para comprender plenamente la naturaleza y alcance de la problemática en su territorio.

Para este fin, el Gobierno ha iniciado una actividad de coordinación interministerial con el propósito de elaborar una matriz que haga posible la producción de cálculos más precisos e integrales sobre los costos humanos, sociales y económicos de la lucha contra las drogas. México podría compartir con la CICAD sus conocimientos y su

experiencia para establecer sistemas de información que se usan para calcular el costo social.

Debido a que muchos países tienen dificultades en proporcionar estas estimaciones, la CICAD propone un programa de alcance hemisférico que prevé capacitación y asistencia técnica, el cual ayudará a los países a hacer frente al problema de las drogas y cumplir con los requisitos de este indicador.

Recomendación

1. Continuar sus esfuerzos orientados a estimar el costo humano, social y económico del problema de las drogas.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Con la finalidad de fortalecer los esfuerzos nacionales Antidrogas que realiza México, la CICAD recomienda:

1. Ratificar la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.
2. Establecer un sistema nacional de programas de prevención consolidando los programas existentes.
3. Diseñar y efectuar programas para los presos, las autoridades de las cárceles y los adolescentes no escolarizados.
4. Prestar especial atención a las tendencias cambiantes del consumo de drogas en todo el país con la ampliación de programas aplicables de reducción de la demanda.
5. Establecer un sistema de recopilación de datos para determinar la incidencia de nuevos consumidores de drogas.
6. Realizar evaluaciones de los programas de prevención existentes para fines comparativos y utilizarlas en el diseño de nuevos programas.
7. Continuar el desarrollo de un sistema para determinar el potencial de producción, área cultivada y nuevos cultivos ilícitos de drogas.
8. Continuar los esfuerzos para crear un registro y/o banco de datos que refleje el número de procesados y condenados por delitos relativos al tráfico ilícito de drogas.
9. Continuar sus esfuerzos orientados a estimar el costo humano, social y económico del problema de las drogas.