

La SRE y las OSC en las negociaciones multilaterales sobre drogas: un propósito común

The SRE and NGOs in Multilateral Negotiations on Drugs: A Common Purpose

Zara Snapp

Consultora sobre política de drogas

zsnapp@gmail.com



Resumen:

México ha experimentado los efectos más devastadores de la prohibición de las drogas. La sociedad civil ha sido un actor clave para el desarrollo de un discurso progresista, que aboga por un cambio del régimen punitivo actual hacia uno centrado en los derechos humanos, la salud pública y la seguridad comunitaria.



Abstract:

Mexico has experienced the most devastating effects of drug prohibition. Civil society has been a key player in the development of a more progressive discourse, which has called for a change from the current punitive regime to one that focuses on human rights, public health and citizen security.



Palabras clave:

Política de drogas, sociedad civil, socios, UNGASS 2016, México.



Key Words:

Drug policy, civil society, partnerships, UNGASS 2016, Mexico.

La SRE y las OSC en las negociaciones multilaterales sobre drogas: un propósito común

Zara Snapp

La política mundial de drogas ha evolucionado considerablemente desde principios del siglo XX, con los tratados internacionales de 1912, 1925 y 1931, así como los estatutos para su aplicación, que crearon un sistema de control mundial destinado a limitar la producción de estupefacientes para cubrir necesidades médicas calculadas y minimizar su desviación al consumo no médico. Sin embargo, son las convenciones de fiscalización internacional de drogas redactadas a finales de ese siglo, las que han configurado la posición de la comunidad internacional frente a las drogas y que son la base del paradigma actual.

El régimen sobre fiscalización de drogas y la negociación (1961-1988)

La Convención Única sobre Estupefacientes, firmada en 1961 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tenía como propósito sustituir los diversos tratados multilaterales que existían en este campo por un documento único. La Convención surgió en respuesta a la preocupación por la “salud física y moral de la humanidad”, mediante el principio de limitar el uso de estupefacientes a fines médicos y científicos conforme a la premisa de que “la toxicomanía constituye un mal

grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad”.¹

La Convención Única de 1961 se concentró en las sustancias derivadas de plantas, como la marihuana, la cocaína y la heroína, y se enfocó en la erradicación de la oferta de las mismas. Esta convención puso la responsabilidad en manos de los países productores, en vez de centrarse en reducir la demanda en los países de alto consumo. La Convención hizo que 73 Estados —entre los que destacan Alemania, Estados Unidos, Francia, México y Reino Unido— se comprometieran a ampliar las medidas de control existentes para abarcar el cultivo de plantas de las que se derivan estupefacientes.

Con el surgimiento de nuevas sustancias en el movimiento antibélico de Estados Unidos, se propuso generar una nueva convención para enfrentar esta problemática. En 1971 se firmó el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, el cual es un tratado de la ONU para controlar las drogas psicoactivas.

En 1988, tras reconocer la globalización del mercado ilícito de drogas, la comunidad internacional firmó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la cual trajo consigo la criminalización de la posesión de estupefacientes. La Convención de 1988 concretó la estrategia de la llamada *guerra contra las drogas* y por primera vez clasificó a usuarios de drogas como criminales. Esto fue impulsado por los países productores para crear una responsabilidad compartida entre países consumidores y productores.

Cabe resaltar que México fue partícipe y ratificó tanto la Convención de 1961, el Convenio de 1971 y la Convención de 1988, de la cual incluso fue promotor, por ser un país productor.² Asimismo, la participación de

¹ David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica*, Ámsterdam, Transnational Institute (Serie Reforma legislativa en materia de drogas, núm. 12), 2011, p. 1, disponible en <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr12s.pdf> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2017).

² Gabriel Santos Villareal y Cándida Bustos Cervantes, *Instrumentos internacionales signados por México en materia de narcotráfico*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis-Cámara de Diputados, 2009, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-09.pdf> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2017).

las organizaciones de la sociedad civil (OSC) fue muy baja en las negociaciones de estos tratados internacionales. Por lo tanto, no estuvieron representados todos los sectores sociales, en particular aquellos que tienen contacto directo con los usuarios de drogas.

La actual estrategia de la comunidad internacional frente a las drogas no ha logrado los resultados esperados, por lo que la ONU reconoció, en 2008, varias consecuencias no deseadas debido a la actual prohibición; sin duda alguna, la ausencia de la participación de la sociedad civil ha sido un factor relevante. Sería difícil decir que estas consecuencias son indeseadas cuando la estrategia sigue sin cambiar, aunque la ONU reconoce estos daños devastadores. Estas consecuencias incluyen la creación de un enorme mercado delictivo, el desplazamiento de las políticas, el desplazamiento geográfico, el desplazamiento de sustancias y la forma en que consideramos y tratamos a los consumidores de drogas ilícitas.³

Respecto a que la sociedad civil se involucre en el sistema de la ONU, es necesario especificar que las OSC pueden recibir estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para tener una relación más sistemática con el organismo. La falta de participación de las OSC durante el proceso, e incluso en el posterior desarrollo de la política mundial de drogas, se debe, en gran parte, a la ausencia del reconocimiento brindado a éstas en las convenciones, a excepción de la Convención de 1961, que establece que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) puede usar información de “organizaciones intergubernamentales u organizaciones no gubernamentales internacionales que posean competencia directa en el asunto de que se trate y estén reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social”⁴ para determinar si el Estado o territorio ha fallado en la ejecución de las provisiones dispuestas en la Convención.

³ Véase Comisión de Estupefacientes de la ONU, Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, E/CN.7/2008/CRP.17, 7 de mayo de 2008, pp. 10-12.

⁴ Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, art. 14 (1) (a), disponible en https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf (fecha de consulta: 16 de marzo de 2017).

El desarrollo de la política mundial de drogas en los años noventa: logros y tensiones

Una vez materializados los tratados de fiscalización de drogas, la Asamblea General de la ONU decidió llevar a cabo, en 1990, el décimo séptimo periodo extraordinario de sesiones sobre el abuso de la droga y el tráfico ilícito (UNGASS 1990), el cual “sentó las bases para la cooperación entre los Estados Miembros para tomar medidas en contra del abuso de las drogas y dio inicio al Decenio de Naciones Unidas contra el abuso de las drogas”,⁵ que tuvo lugar de 1991 a 2001 como consecuencia del Programa de Acción Mundial resultante del UNGASS 1990. El Decenio de las Naciones Unidas contra el abuso y tráfico ilícito de drogas se caracterizó por establecer un régimen prohibicionista, en el que se enfatizaba reducir el consumo y terminar con el tráfico ilícito, poniendo poca atención a los derechos humanos y haciendo nulas referencias a las políticas que indicaban buenas prácticas hacia la protección de los consumidores que se habían implementado en Europa, particularmente en Suiza, donde ya se encontraban programas de reducción de daños.

En 1993, la Asamblea General de la ONU organizó una reunión de alto nivel en este tema, con el fin de tomar medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y actividades conexas,⁶ en la que se exhortó a los países a firmar los tratados de fiscalización de drogas y se destacó el papel de la Comisión de Estupefacientes de la ONU como principal órgano rector de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas.

⁵ K. C. Verma, “UNGASS: The World Is Failing to Learn the Right Lessons from Its ‘War’ on Drugs”, en *The Wire*, 3 de mayo de 2016, disponible en <https://thewire.in/33302/the-world-is-failing-to-learn-the-right-lessons-from-its-war-on-drugs/> (fecha de consulta: 1 de mayo de 2017).

⁶ Asamblea General de la ONU, Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y actividades conexas, A/RES/48/12, 28 de octubre de 1993, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/12&Lang=ES> (fecha de consulta: 1 de mayo de 2017).

La posición de México respecto al curso de la reunión de alto nivel es destacable. El representante permanente de México ante la ONU envió una carta dirigida al secretario general tres días antes de la reunión en la que se recogerían algunas de las demandas de las OSC, en la cual menciona que “el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de las mismas, la reducción de su demanda se revela como una solución radical —aunque a largo plazo— del problema. Así, el camino más eficaz para abatir la producción y el tráfico de los estupefacientes consiste en la paulatina reducción tanto de los consumidores actuales como de los eventuales”.⁷ A pesar de que las declaraciones no sugieren que se deba hacer una confrontación directa a los productores y traficantes de estupefacientes, no se estaba abordando el problema desde una perspectiva de derechos humanos por intentar eliminar el consumo, en lugar de proteger al consumidor de riesgos relacionados con la salud, ajenos a las sustancias *per se*.

No obstante, la posición de México logró consolidar a las OSC en el plano internacional, al establecer que “sería muy positivo fomentar la creación de asociaciones civiles, fundaciones o fideicomisos que contaran con un fondo financiero conformado de donativos y aportaciones [...], provenientes de particulares, grupos sociales, entes públicos y privados en general, organizaciones no gubernamentales, así como organismos multilaterales”.⁸ Esto implicaba un claro posicionamiento de la importancia de las OSC para tratar la problemática de las drogas y, de manera indirecta, la relevancia de su participación en los foros internacionales.

Las OSC en los foros internacionales sobre política de drogas: esfuerzos de vinculación directa

Fue hasta este periodo que se comenzó a incluir en las convenciones internacionales el importante papel que puede desempeñar la sociedad civil

⁷ Naciones Unidas, Fiscalización internacional de drogas. Carta de fecha 20 de octubre de 1993 dirigida al secretario general por el representante permanente de México antes las Naciones Unidas, A/C.3/48/2, 20 de octubre de 1993, p. 6, numeral 25, disponible en http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/195099/A_C.3_48_2-ES.pdf?sequence=5&isAllowed=y (fecha de consulta: 14 de marzo de 2017).

⁸ *Ibid.*, p. 9, numeral 35.

durante la formulación de políticas. La Declaración de la Conferencia Internacional sobre Tráfico Ilícito y Abuso de Drogas de 1987 fue la primera en la que se “reconoce el significativo papel que desempeñan las OSC en el camino en contra del abuso de las drogas, y hacen que las próximas iniciativas estén enfocadas a reforzar los esfuerzos hechos tanto a nivel nacional como internacional”.⁹

Por su parte, en 1998, durante el vigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre drogas (UNGASS 1998), se estableció que “la acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que exige un planteamiento integral y equilibrado”.¹⁰ El UNGASS 1998 decepcionó al movimiento mundial de reforma a la política de drogas. Originalmente, se llevó a cabo con el fin de crear un foro para una reflexión profunda sobre la eficacia y la viabilidad del control de drogas durante la última década, pero el resultado fue una declaración poco realista en la que se esbozaba una estrategia mundial para la reducción simultánea de la oferta y la demanda ilícitas, sin tratar de manera eficiente otros problemas. Sin embargo, no quedó lugar a dudas acerca de que la cláusula de inclusión y la importancia de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas abrieron las puertas significativamente a las OSC para presentar propuestas en los procesos consecuentes.

En 2009 se llevó a cabo otra reunión de alto nivel sobre el tema, pues era tiempo de hacer un balance de los resultados logrados desde la adopción de la declaración hecha en 1998. La Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés) fue la agencia principal en el proceso y las OSC, tanto nacionales como internacionales, tuvieron un proceso paralelo al de la ONU, que estaba reconocido por la CND y representaba una oportunidad para que las organizaciones de todo el mundo llevaran sus perspectivas sobre la legislación y las políticas en el proceso. Este pro-

⁹ Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking, numeral 6, disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_1987/1987_Declaration_of_the_International_Conference_on_Drug_Abuse_and_Illicit_Trafficking.pdf (fecha de consulta: 22 de marzo de 2017).

¹⁰ Commission on Narcotic Drugs, “Political Declarations on the World Drug Problem”, en https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Political_Declarations/Political_Declarations_Index.html (fecha de consulta: 23 de marzo de 2017).

ceso tenía tres objetivos. El primero era destacar los logros concretos de las OSC en el ámbito del control de las drogas mediante un cuestionario; el segundo, revisar los mecanismos de colaboración entre las organizaciones, los gobiernos y organismos de la ONU en diversos campos, y el tercero, revisar los convenios internacionales sobre drogas e identificar los principios clave que afectan la forma en la que la política de drogas se aplica en el ámbito local cotidianamente.¹¹ Sin embargo, nada de esto logró concretarse.

De esta manera, en marzo de 2009 tuvo lugar el segmento de alto nivel del quincuagésimo segundo periodo de sesiones de la CND en Viena. Esta reunión representaba la culminación de un proceso de dos años de revisión de los objetivos y planes de acción acordados anteriormente. De manera consecuente, los países en el segmento de alto nivel considerarían una nueva declaración política sobre drogas que guiaría los próximos 10 años de la política internacional en la materia. En su quincuagésimo primer periodo de sesiones, celebrado en 2008, la CND aprobó la Resolución 51/4 en la que se pedía específicamente la contribución de la sociedad civil al “periodo de reflexión”.¹² A pesar de esto, el segmento de alto nivel del año siguiente no estableció mecanismos formales para que las organizaciones participaran en las reuniones de los grupos de trabajo de la CND para la formulación de la nueva declaración política, y la participación de la sociedad civil en este proceso quedó a discreción de los Estados Miembros en la elección de la composición de sus delegaciones.

El segmento de alto nivel no tenía una estructura clara para la participación de la sociedad civil. No hubo una resolución de la Asamblea General de la ONU que definiera los parámetros de la participación de

¹¹ Dag Endal, “UNGASS 2009: UN Review of International Conventions on Narcotic Drugs”, en Alcohol, Drugs and Development (FORUT), 16 de octubre de 2007, en <http://www.add-resources.org/ungass-2009-un-review-of-international-conventions-on-narcotic-drugs.542905-315785.html> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2017).

¹² Catherine Cook, Harm Reduction & Human Rights Monitoring, y Policy Analysis Programme of the International Harm Reduction Association (IHRA), *Civil Society: The Silenced Partners? Civil Society Engagement and the Commission on Narcotic Drugs*, Londres, IHRA, 2009, p. 3, disponible en [https://www.bri.global/files/2010/06/01/CivilSocietyReport\(2\).pdf](https://www.bri.global/files/2010/06/01/CivilSocietyReport(2).pdf) (fecha de consulta: 14 de marzo de 2017).

este sector, como ha sucedido en otros casos, como en las reuniones de alto nivel sobre el sida, ya que ni siquiera se designó a un grupo de trabajo de la sociedad civil para coordinar las actividades en el órgano principal de la ONU sobre la política de drogas. En cambio, fue responsabilidad de la sociedad civil difundir información y orientación sobre la necesidad de su participación en el periodo y el segmento. Uno de estos mecanismos fue el foro de las OSC “Más allá de 2008” y la consiguiente declaración de las organizaciones.

El foro “Más allá de 2008”, organizado por el Comité de Estupefacientes de las OSC en Viena, fue un intento para asegurar que las voces de la sociedad civil estuvieran incluidas en el proceso tradicionalmente débil de la CND. Este Comité de Estupefacientes, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), dirigió durante un año una consulta mundial en la que participaron más de quinientas OSC de 116 países —incluido México— y 65 OSC internacionales. El proceso culminó con una reunión de OSC en Viena, en la que 300 representantes de la sociedad civil acordaron una declaración significativa y tres resoluciones que detallan las recomendaciones para los próximos 10 años de la política internacional de drogas.¹³ La Beyond 2008 Declaration fue presentada al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la Reducción de la Demanda de Drogas.

A pesar de la amplitud y la diversidad del proceso “Más allá de 2008”, una declaración global acordada por consenso y el apoyo financiero de la Comisión Europea, Canadá, Hungría, Italia, Suecia y Reino Unido, sus recomendaciones fueron en gran medida marginadas e ignoradas. Esto incluye el fracaso de la declaración política de utilizar el término *reducción de daño*, a pesar de que el documento reconoce claramente los programas de reducción de daños en el contexto de una respuesta integral al consumo de drogas. Es irónico entonces que el proyecto de declaración política tome nota de la importante contribución de la sociedad civil al proceso de revisión y “observa que los representantes de las poblaciones

¹³ Beyond 2008 Declaration, Viena, 9 de julio de 2008, disponible en https://www.unodc.org/documents/NGO/B2008_Declaration_and_Resolutions_English.pdf (fecha de consulta: 18 de abril de 2017).

afectadas y de las entidades de la sociedad civil, en su caso, deberían ser capaces de desempeñar un papel participativo en la formulación y aplicación de la política de la reducción de la demanda y la oferta de las drogas”.¹⁴

Los preparativos y el desarrollo de las reuniones en Viena para el UNGASS 1998 conllevaron una tremenda inversión de energía y recursos por parte de la UNODC, los Estados Miembros y las OSC. Sin embargo:

El resultado, básicamente, no aporta ningún cambio: ni en las estructuras internacionales ni en la estrategia global ni en los programas concretos. Este resultado de afirmación del *statu quo* sería comprensible si la estrategia estuviera funcionando bien, pero teniendo en cuenta el constante crecimiento y diversificación de los mercados de las drogas, el coste humano de las repercusiones sanitarias y sociales, así como de las crecientes tensiones entre países sobre la receta correcta de las respuestas, defender una estrategia de “más de lo mismo”, parece irresponsable.¹⁵

Sin duda, la postura de los países conservadores fue la principal culpable del mantenimiento del régimen internacional en el tema, pero la falta de reconocimiento de la relación entre las drogas y la necesidad de respetar los derechos humanos, la reducción de daños, el acceso a medicamentos básicos, un enfoque de desarrollo ante los cultivos ilícitos y la formulación de políticas de drogas fundamentadas en evidencias fueron en gran parte consecuencia de la falta de mecanismos para el involucramiento de la sociedad civil.

¹⁴ Commission on Narcotic Drugs, Resolution 54/11. Improving the Participatory Role of Civil Society in Addressing the World Drug Problem, disponible en http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2010-2019/2011/CND_Res-54-11.pdf (fecha de consulta: 18 de abril de 2017).

¹⁵ International Drug Policy Consortium, La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel. Informe de la sesión, abril de 2009, pp. 27-28, disponible en http://www.casade.org/BibliotecaCasade/IDPC_CND_esp.pdf (fecha de consulta: 18 de abril de 2017).

El camino de México hacia el UNGASS 2016: incidencia local para una actuación global

En vista de la fuerte resistencia internacional para escuchar y tomar en cuenta las voces de la sociedad civil, las OSC decidieron acatar las normas impuestas por la CND, la UNODC y la ONU. De este modo, en lugar de malgastar esfuerzos por incidir en el sistema internacional, comenzaron a hacerlo por las vías nacionales, exhortando a los representantes gubernamentales que asistirían a los foros internacionales a que manifestaran sus inquietudes. Éste fue el caso de las OSC en México, las cuales se apoyaron en el Servicio Exterior Mexicano para asegurarse de que el mensaje que se llevaría al exterior fuera uno que hubiera tenido en cuenta a las organizaciones que trabajan localmente y conocen los problemas y las necesidades del tema de políticas sobre drogas.

Una de las movilizaciones que tuvieron un primer impacto significativo en la posición internacional de México para poner fin al régimen actual de las drogas fue la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad convocada por el poeta mexicano Javier Sicilia, a la cual se unieron y mostraron su apoyo activistas, defensores de derechos humanos, artistas, ciudadanos y OSC. Tras el asesinato de su hijo, el poeta emprendió uno de los movimientos más grandes en el país en repudio a la “guerra contra las drogas”, que el presidente Felipe Calderón emprendió al inicio de su mandato.

La influencia del reconocido poeta sin duda alguna abrió ciertas puertas y, desde ahí, diversas organizaciones especializadas en el tema comenzaron a llevar a cabo actividades para presionar al gobierno federal para que generara un discurso mucho menos prohibicionista y más humano. La Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la Ciudad de México, organizada por el Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas —organización dedicada a la investigación, la educación, la acción y la difusión orientadas a transformar la cultura y las políticas de drogas—,¹⁶

¹⁶ Carlos Alberto Zamudio Ángeles y Lluvia Castillo Ortega, *Primera Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales en la Ciudad de México*, México, Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, A. C., 2012, disponible en <https://dl.dropboxusercontent.com/u/566349360/library/Encuesta%20Usuarios%20CuPIHD.pdf> (fecha de consulta: 19 de abril de 2017).

ayudó a crear insumos sobre la relación que los usuarios establecen con las drogas, los riesgos y daños recurrentes durante su proceso de consumo, el impacto en sus relaciones con otros actores de la sociedad, el grado de desconocimiento de los derechos y las responsabilidades legales como usuarios y los lugares dónde pedir atención en caso de tener problemas por el uso de drogas.¹⁷

Éstas y muchas otras acciones por parte de la sociedad civil surtieron efectos en el discurso que llevaría México a foros internacionales en los siguientes años. En octubre de 2012, los jefes de Estado de Colombia, Guatemala y México entregaron una declaración al secretario general de las Naciones Unidas, en la que pidieron que la Organización condujera una conferencia internacional que contuviera enfoques alternativos a la actual guerra contra las drogas. En la declaración de 12 puntos se expusieron las perspectivas de los tres países sobre el estado actual de la delincuencia organizada y la política prohibicionista en las Américas. Entre los puntos clave planteados, los Estados sostuvieron que se requería una revisión “urgente” del enfoque actual por parte de la comunidad internacional de drogas, que debía llevarse a cabo “con todo rigor y responsabilidad, sobre bases científicas, con el fin de establecer políticas públicas eficaces en este ámbito”.¹⁸ De ese modo se decidió que la tercera UNGASS sobre drogas tuviese lugar en abril de 2016.

A partir de esto, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) decidió comenzar a generar actividades encaminadas a preparar el discurso que llevaría México al trigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (UNGASS 2016), tanto en las dependencias del Poder Ejecutivo como en las OSC. La SRE empezó a abrir sus puertas, en reconocimiento a que la sociedad civil conoce las principales necesidades en materia de políticas de drogas y tiene inquietudes sobre la posición actual del país respecto a la guerra contra el narcotráfico y los muchos problemas que el régimen internacional ha provocado.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5

¹⁸ Colombia, Guatemala y México, Declaración conjunta, Nueva York, 1 de octubre de 2012, numeral 7, disponible en https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf (fecha de consulta: 20 de marzo de 2017).

La SRE comenzó el proceso preparatorio del UNGASS 2016 con el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, con el fin de definir los objetivos y el discurso que México plantearía en la reunión. Las OSC, al haber aprendido de la desagradable experiencia vivida años atrás en el Sistema de las Naciones Unidas, utilizaron este recurso y la apertura para manifestar sus intereses.

Las reuniones surtieron buenos efectos. En primer lugar, se logró consolidar el mensaje y el posicionamiento que tendría México hacia el exterior, no sólo para el UNGASS 2016, sino también para los foros y las reuniones internacionales preparatorios, entre los que destacan las reuniones ante la CND —en las que se incluyó a miembros de la sociedad civil en la delegación oficial— y las de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). La CICAD es el foro político del hemisferio occidental para tratar con el problema de las drogas de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En ésta, la posición de México fue fundamental para comenzar a consolidar un bloque de países en la región que promoviera políticas menos prohibicionistas tanto en sus asuntos internos como en la arena internacional.

Como parte de los preparativos para el UNGASS 2016, las OSC redactaron una carta en la que se vertían recomendaciones claras para la consolidación de la posición de México respecto al documento de resultados del UNGASS 2016. En la carta, las OSC firmantes consideraron que la postura de México debía incluir: abogar por el desarrollo de un conjunto más amplio de indicadores para la evaluación de los marcos nacionales y globales de la política de drogas; reconocer que el UNGASS es una oportunidad para diseñar nuevos objetivos e indicadores de éxito que permitan medir los avances hacia el cumplimiento de las directrices internacionales, y garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en todo el proceso por medio de la asignación previa de espacios para intervenciones orales.¹⁹

¹⁹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, Reverde Ser Colectivo, Equis Justicia para las Mujeres y Espolea, “Recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil para la posición consolidada de México para el Documento Final de la UNGASS 2016”, en International Drug Policy Consortium, en <https://dl.dropboxusercontent.com/u/566349360/library/RecomenacionesDraftZero.pdf> (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

El fallo del Poder Judicial sobre el tema del autocultivo marcó un hito en la postura de México y los consecuentes eventos internos en el tema de política de drogas. En 2015, la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante, A. C. (SMART) tramitó un amparo ante el Poder Judicial de la Federación para sembrar, transportar y consumir marihuana, por la inconstitucionalidad de las leyes que prohíben el mercado y el cultivo de la planta, bajo el argumento de que la prohibición al consumo de marihuana viola el derecho a elegir. Debido a esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo histórico, en el que se permitió el “autoconsumo” a los quejosos. Sin embargo, la decisión estaba lejos de implicar la legalización del cánnabis, ya que sólo tiene efectos para las cuatro personas que presentaron el amparo.²⁰ Asimismo, la sentencia declara inconstitucional cinco artículos de la Ley General de Salud que violan el derecho de los ciudadanos al desarrollo de la personalidad.

En diciembre de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto instruyó a la Secretaría de Gobernación a diseñar y llevar a cabo el Debate Nacional Sobre el Uso de la Marihuana. Éste convocó a especialistas, investigadores, académicos, profesionales de la medicina, derecho, psicología, integrantes de la sociedad civil y otros interesados.²¹ Se organizaron 29 mesas en cinco foros del Debate alrededor del país, en las que se trataron los siguientes temas: salud pública y prevención, ética y derechos humanos, aspectos económicos y de regulación, y seguridad ciudadana.

Sobre la convocatoria del Debate, las OSC redactaron una carta dirigida al presidente de México; al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong; a la secretaria de Salud, Mercedes Juan López; al subsecretario de Derechos Humanos, Roberto Campa, y al consejero jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos Cervantes, en la que les expresaron su descontento. En primer lugar, la convocatoria indicaba que el uso de la marihuana es debatible, cuando es una realidad que debe atenderse y no una situación discutible. En segundo lugar, no reconoció los últimos

²⁰ Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Proyecto de amparo en revisión 237/2014, p. 3, disponible en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/proyecto/AR237_2014.doc (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

²¹ “Debate Nacional Sobre el Uso de Marihuana”, en <http://www.gob.mx/debatemarihuana> (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

avances nacionales sobre el tema, debido a que no se tenía contemplado hablar sobre el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.²² En resumen, se establecía que la discusión a la que se convocaba debía girar en torno a las formas en que debe reformarse la regulación de la marihuana, así como las políticas públicas sobre drogas, respetando los derechos fundamentales. Algunas OSC decidieron no participar en el debate, como símbolo de su rechazo a la organización del mismo.

De manera paralela a los foros de la Secretaría de Gobernación, el Congreso de la Unión llevó a cabo una serie de audiencias públicas sobre la marihuana; se presentaron ejemplos de la legislación de 13 países que permiten o restringen el uso de esta planta.²³ Las audiencias se dividieron en 11 mesas: regulación del consumo, “autoproducción” y derechos humanos; regulación en el contexto internacional; regulación en relación con la política criminal y el sistema penitenciario; regulación en relación con la seguridad pública; regulación en relación con su uso medicinal o terapéutico; efectos de la marihuana en la salud del consumidor y en la salud pública; regulación del consumo en relación con el tratamiento de adicciones; regulación en relación con la responsabilidad de daños frente a terceros; regulación en relación con su control sanitario; regulación adecuada para la producción, distribución y comercialización de la marihuana, y diseño de una política pública para la regulación de la marihuana. Las audiencias permitieron que se generara un espacio más inclusivo.

A pesar de todos los esfuerzos vertidos a nivel nacional, unas semanas antes de llevarse a cabo el UNGASS 2016, la Presidencia de la República dio a conocer que el presidente Peña Nieto había cancelado su asistencia por “razones de agenda”. En virtud de esto, una vez más, la sociedad civil mexicana pronunció su malestar sobre la decisión, se exhortó al presi-

²² “Marihuana: lo que sigue es regular”, México, D. F., 14 de diciembre de 2015, disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Maribuhana-lo-que-sigue-es-regular.pdf> (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

²³ Congreso de la Unión, “Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana”, en <http://www.senado.gob.mx/maribuhana/> (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

dente a participar en la conferencia internacional, no sólo por haber sido propuesta por México, sino también porque había una oportunidad de hacer una revisión sobre la política actual que tanto ha aquejado a la sociedad mexicana.

La construcción de un propósito común entre la SRE y las OSC culminó con la participación del presidente Peña Nieto en el UNGASS 2016. Durante su discurso, descalificó el modelo “prohibicionista” que sólo ha criminalizado a los consumidores y mostró una clara apertura a la legalización de la marihuana con fines médicos o científicos por medio de un decálogo de propuestas para hacer frente al problema; finalizó expresando que es necesario transitar “de la mera prohibición, a una efectiva prevención y una eficaz regulación”.²⁴ De este modo, al regresar al país, anunció una iniciativa para modificar la Ley General de Salud y el Código Penal, que contempla aumentar hasta 28 gramos de marihuana la dosis para uso personal, permitir el uso de medicinas elaboradas con la sustancia activa del cánnabis y autorizar la investigación clínica para desarrollar productos con esta sustancia, además de revisar los casos de personas encarceladas por menos de 28 gramos de esta planta.²⁵ Sin embargo, la iniciativa no ha avanzado en su totalidad durante su paso en el proceso legislativo.

Hasta el momento, el Congreso de la Unión sólo ha logrado aprobar lo referente al cánnabis medicinal. El dictamen eliminó la prohibición y la penalización de los actos relacionados con el uso medicinal de la marihuana y su investigación científica. Se decidió que la Secretaría de Salud será la encargada del diseño y la ejecución de políticas públicas, así como de la reglamentación de la investigación y la producción nacional, y de los derivados farmacológicos de la marihuana para uso medicinal. Asimismo, se eliminó la prohibición y la penalización de todo acto relacionado con la

²⁴ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana (CINU), “Discurso del presidente Enrique Peña Nieto en el UNGASS 2016”, comunicado núm. 16/083, Ciudad de México, 19 de abril de 2016, en <http://www.cinu.mx/comunicados/2016/04/el-problema-mundial-de-las-dro/> (fecha de consulta: 14 de marzo de 2017).

²⁵ Presidencia de la República, Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal, disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Iniciativa_Marihuana.pdf (fecha de consulta: 20 de abril de 2017).

marihuana para fines medicinales, y los productos que contienen menos del uno por ciento de tetrahidrocannabinol pasaron de estar en la lista de sustancias que tienen valor terapéutico escaso o nulo, y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública (lista I), a estar en la de sustancias que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública (lista II). De este modo, se podrá comercializar, exportar o importar cánnabis o sus derivados, con las especificaciones descritas, para fines medicinales o científicos.²⁶ Sin duda lo aprobado en el Congreso recientemente trata serios problemas respecto a la política de drogas en el país, por contener una perspectiva de salud pública y de derechos humanos, aunque no es ni en lo mínimo suficiente, por no incluir la posesión máxima permitida, ni la proporcionalidad de las penas por ofensas relacionadas con la sustancia, como estaba previsto en la iniciativa del Ejecutivo.

Por último, en un intento de dar seguimiento a las decisiones planteadas en el UNGASS 2016, la SRE organizó la serie de diálogos “Hacia una nueva estrategia internacional de drogas: instrumentación de las recomendaciones de UNGASS 2016”, con el propósito de analizar y discutir experiencias internacionales y generar una reflexión plural y orientada a la acción entre expertos gubernamentales, representantes de la sociedad civil, los de organismos internacionales y los de otros sectores que pudieran contribuir a consolidar el compromiso de México respecto a las conclusiones y recomendaciones operativas del UNGASS 2016 sobre el problema mundial de las drogas.

Conclusiones

El involucramiento de la sociedad civil en la estructuración de la política de drogas a nivel internacional ha sido gradual. En un principio, su participación en las decisiones internacionales era prácticamente nula, lo cual explica en gran parte los problemas generados en el mundo a partir de la

²⁶ *Idem.*

redacción de las convenciones internacionales de fiscalización de la droga. Aunque ha habido esfuerzos por abrir mecanismos dentro del Sistema de las Naciones Unidas para que las OSC puedan proponer y participar, la falta de voluntad política, en gran medida reafirmada por la posición prohibicionista de los grandes países conservadores, ha hecho que, por más mecanismos que existan, no se tenga en cuenta lo que no se quiere escuchar.

A pesar, y a partir de esto, es que la sociedad civil decidió actuar y generar mayor incidencia a nivel local para actuar globalmente. La apertura de la SRE y la persistencia de las OSC durante los últimos cuatro años han logrado recopilar las voces e inquietudes de la sociedad civil, aquella que conoce los problemas en el terreno y que sabe lo que verdaderamente se necesita hacer para mantener un enfoque de salud pública y derechos humanos, y consolidar un mensaje conjunto al exterior en contra del régimen actual sobre drogas. Este discurso, que hasta ahora parece ser dicotómico, ha surtido algunos efectos a nivel nacional, reales para los mexicanos.

Sin embargo, aún existe un largo camino por recorrer. La SRE ha logrado dar voz a la sociedad civil para intentar cambiar la situación hacia fuera; ahora es momento de intentar cambiar lo de adentro. La SRE ha hecho un trabajo importante recopilando los comentarios de la sociedad civil para integrarlos a la posición de México en la arena internacional. Ahora, es momento de que las otras instituciones relevantes en el tema de la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y la salud, que tienen incidencia en las decisiones internas del país, aprendan de esta experiencia para adaptar la política punitiva actual hacia una centrada en las personas.