



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ORGANISMOS INTERNACIONALES RELATIVO AL PUNTO DE ACUERDO QUE EXHORTA AL EJECUTIVO FEDERAL A DENUNCIAR LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTROPICAS, POR SU INCOMPATIBILIDAD CON LOS DERECHOS HUMANOS Y PORQUE SU APLICACION HA ESTADO PRODUCIENDO RESULTADOS DESASTROSOS COMO PARTE DE LA LLAMADA "GUERRA CONTRA LAS DROGAS".

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales le fue turnado, para su análisis y dictaminación correspondiente, el Punto de Acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, por su incompatibilidad con los derechos humanos y porque su aplicación ha estado produciendo resultados desastrosos como parte de la llamada "guerra contra las drogas".

En virtud del análisis y estudio del Punto de Acuerdo que se dictamina, esta Comisión Legislativa, con base en las facultades que le confieren los artículos 86, 94, 103 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 117 numeral 1; 135 numeral 1 fracción I; 177 numeral 1; 182, 183 numeral 3, 188 numeral 1; 190, 276, 277 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, al tenor de los siguientes:



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

ANTECEDENTES GENERALES

- **El 29 de septiembre de 2014**, en la sesión del Senado de la República, el Senador Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la propuesta con punto de acuerdo por el que:
Único: Con fundamento en el artículo 56 de la Convención de Viena de los Tratados y 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, el Senado de la República exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar esta última Convención porque su aplicación es incompatible con el marco constitucional e internacional de derechos humanos en México vigente desde el 10 de junio de 2011 y porque su aplicación también ha estado produciendo resultados desastrosos y víctimas como consecuencia directa de la llamada guerra contra las drogas.
- **El 4 de noviembre de 2014**, en sesión del Pleno del Senado, la Mesa Directiva dictó turno de la propuesta a la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
- **El 4 de noviembre de 2014**, la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales recibió oficio de la Mesa Directiva, con el turno de la propuesta mediante oficio número DGPL-1P3A.-4174.

OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El presente dictamen tiene como objeto dar cumplimiento a los artículos 182 y 183, proponiendo al Pleno una decisión sobre el proyecto turnado a esta Comisión.

Los dictámenes sobre proposiciones con punto de acuerdo deben cumplir, en lo procedente, con los mismos requisitos que los de carácter legislativo; pueden incorporar otros elementos útiles para el cumplimiento de su objeto.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

El presente dictamen toma en consideración la pertinencia, necesidad e idoneidad para que el Senado de la República exhorte al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

MÉTODO DE TRABAJO, ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y VALORACIÓN DEL INSTRUMENTO

Para la elaboración del presente dictamen, los suscritos senadores utilizarán la interpretación sistemática y exegética de los ordenamientos relevantes para determinar la validez de las proposiciones con punto de acuerdo en estudio, así como una investigación y análisis de las consideraciones planteadas por el senador proponente, que permitan argumentar el sentido en que se dictamina.

CONSIDERACIONES DE ORDEN GENERAL Y ESPECÍFICO QUE MOTIVAN EL SENTIDO DEL DICTAMEN

En el ámbito internacional existen distintos instrumentos para contrarrestar el problema mundial de las drogas, combatir la corrupción y prevenir el delito, entre ellos se destacan: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes en Ginebra, Suiza de 1972 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como la Convención de Mérida y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también llamada la Convención de Palermo. Todos ellos constituyen la base con la que se desempeña la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y constituyen el marco normativo internacional en materia de fiscalización de drogas, los cuales se complementan mutuamente y proporcionan la plataforma legal necesaria para la toma de acción en contra de delitos relacionados con drogas. Estos



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

instrumentos codifican medidas internacionales para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con fines médicos y científicos y para prevenir el desvío de estas sustancias a fines ilícitos, además de que incluyen las disposiciones generales en materia de tráfico ilícito y abuso de drogas.¹

En cuanto al instrumento que hace referencia el senador proponente: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, fue aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1988 y entró en vigor el 11 de noviembre de 1990. Este instrumento desarrolló una serie de aspectos relacionados al control de sustancias sometidas a fiscalización internacional.

El artículo 30 de la Convención estipula que *“cada una de las Partes podrá en cualquier momento denunciar la presente Convención mediante notificación escrita dirigida al Secretario General”* y también que *“la denuncia surtirá efecto para la Parte interesada un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.”*² De la misma manera, el artículo 31 establece que *“cualquiera de las partes podrá proponer una enmienda a la presente Convención”* y explica el método y proceso por el cual esto se realizaría.

En junio de 1998, como una iniciativa de México, se incluyó en el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), una Declaración de Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, adoptada en junio de 1998 durante el Vigésimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, que también fue celebrado por iniciativa de México.

Actualmente, México participa, a través de la Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), en la elaboración de un Plan de Acción sobre la Reducción de la Demanda al interior del PNUFID.

¹<http://embamex.sre.gob.mx/austria/index.php/mismex/onudd/obyman> Consultado el 13 de enero de 2015.

²https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf Consultado el 13 de enero de 2015.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

Además, nuestro país ha establecido acuerdos, memoranda y convenios bilaterales de cooperación con más de veinte países para combatir el tráfico ilícito y el uso indebido de sustancias, la farmacodependencia y los delitos contra la salud.

Si bien en todos estos acuerdos internacionales se menciona, con diversos grados de énfasis, la importancia de la reducción de la demanda y las acciones que los países deben realizar dentro de esta estrategia en materia de prevención del consumo, de educación y de tratamiento de los adictos, se le ha adjudicado un peso mucho mayor a las acciones de control de la oferta, es decir, las tareas de lucha contra el narcotráfico y sus delitos conexos. Como resultado, estas importantes tareas de represión para tratar de reducir la disponibilidad de drogas y de castigar a los responsables de los ilícitos a nivel nacional y multinacional, son las que han extenuado la mayor parte de los recursos, materiales y humanos, y han sido el eje de la política internacional.

Ante los escasos éxitos que esta política ha mostrado, se ha señalado de manera creciente que la demanda de drogas es la que, en gran medida, genera la oferta, lo que hace necesario enfrentar el problema con un enfoque más equilibrado entre ambas estrategias, que son, indudablemente, complementarias. Es decir, el enfoque no debe ser solamente de combate a su producción y distribución, sino a su consumo, siendo este último un problema de salud pública.

Marco jurídico normativo en México

En materia penal, en el Título Séptimo del Código Penal Federal (CPF), "Delitos Contra la Salud", regula las conductas atípicas, sobre la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos. El artículo 193 del CPF, refiere que *"se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia."* Igualmente son aplicables el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

Las normas y disposiciones jurídicas que en materia de reducción de la demanda ha implantado el gobierno mexicano, encuentran su fundamento en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el derecho a la protección de la salud.

Los ordenamientos federales derivados en la materia son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que desde 1976 se atribuye a la Secretaría de Salud (SSA) la competencia de “establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, así como estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra... el alcoholismo y las toxicomanías...”
- Ley General de Salud que contiene la mayoría de las disposiciones relacionadas con la reducción de la demanda, a través del análisis de una clasificación general de los temas objeto de regulación se advierte la integralidad del marco jurídico de México al respecto, pues incluye:
 - ✓ El derecho a la protección de la salud.
 - ✓ La clasificación de los medicamentos estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
 - ✓ El control de su producción y manufactura.
 - ✓ El control de la disponibilidad, la prescripción y la venta.
 - ✓ El control de la publicidad.
 - ✓ Las drogas y el ámbito laboral.
 - ✓ La obligatoriedad de la educación sobre la materia.
 - ✓ La regulación de la prestación de los servicios.
 - ✓ Las sanciones y multas.

En esta Ley se establece que el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) es la unidad federal responsable de elaborar y evaluar los Programas Nacionales contra la Farmacodependencia, contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas, y el Tabaquismo, “a través de los cuales promueve, fomenta y apoya las acciones de los



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

sectores público, social y privado tendentes a la prevención y atención integral de las adicciones y problemas de salud pública asociados.” A partir de su creación, el CONADIC comienza a establecer acuerdos de coordinación con las entidades federativas y se inicia el establecimiento de los Consejos Estatales y Comités Municipales contra las Adicciones (CECA y COMCA).

El 10 de junio de 2011, se publicó una trascendente reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, que evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas. Esta concepción abarca la protección del derecho a la salud, en cualquier vertiente y a la cual, desde luego, se deben ajustar los instrumentos internacionales suscritos por México.

En este sentido, la propuesta del Sen. Mario Delgado, señala que “En los últimos años, el problema de las drogas en México se ha abordado desde una perspectiva casi exclusiva de justicia criminal. El gobierno federal emprendió una guerra contra las drogas en la que redirigió recursos masivamente hacia políticas de criminalización a los consumidores en lugar de atender el problema desde el punto de vista de la salud y la protección.

La aplicación de una estrategia de guerra contra las drogas en el país ha producido resultados negativos y daños colaterales; situación que también se ha dado a nivel global.

México no ha desarrollado una política de drogas propia, pues siempre ha seguido las directrices que la política internacional ha fijado en la materia.

Es tiempo de que con sus propios requerimientos y condiciones, México desarrolle una estrategia particular en materia de drogas. Para ello, se considera necesario y se ha propuesto que la política nacional reforme la normatividad para regular el uso medicinal y terapéutico de la marihuana; analizar y cuestionar la permanencia de México en las convenciones internacionales en materia de drogas, y la creación de un organismo



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

independiente que evalúe todos los recursos que se destinan a las políticas públicas en materia de drogas y seguridad pública.

Como se recordará, las normas internacionales que en la actualidad rigen el combate a las drogas tienen su origen en la primera década del siglo XX, cuando comenzaron los esfuerzos multilaterales para el control de su producción, distribución y consumo; en particular, en Gran Bretaña, Estados Unidos y China para combatir el uso del opio”.

Ante esto, se debe señalar que México, además de los mecanismos multilaterales, está inmerso en programas bilaterales de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico y de ellos depende gran parte el presupuesto con el que se cuenta para el combate a los males que genera el uso indebido de las drogas y su comercio ilícito. Además, el objetivo del sistema internacional es traer las mejores prácticas del mundo a nuestro país, así como aportar las nuestras a los demás.

La retroalimentación en un tema como este, así como la codependencia temática con otros países por ser un tema totalmente global, nos obligan a no dejar las herramientas y ventajas del multilateralismo a un lado, sino incorporarlas a nuestras propias necesidades y objetivos.

En marzo de 2014, la Comisión de Estupefacientes (CND) llevó a cabo un examen de alto nivel sobre el progreso realizado en la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción, el cual resultó en la adopción de una Declaración Ministerial Conjunta. Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012-67/193 Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas. Su enfoque principal fue la negociación de una “Declaración Ministerial Conjunta” (E/CN.7/2014/L.15), que precede la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) 2016 (Sesión Especial sobre Drogas). Durante las negociaciones surgieron dos posturas principales contradictorias: una de ellas presionaba para promover un debate más abierto



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

e incluyente que abarcase todos los temas y actores, y la otra postura estaba a favor del *status quo* y una renovación del compromiso con los esfuerzos ya en curso.³

La UNGASS de 2016 representará una coyuntura sin precedentes para revisar y reorientar las políticas de drogas nacionales y el futuro del marco internacional para el control de drogas. Hubo una UNGASS sobre drogas en 1998 en la cual los Estados miembros acordaron una Declaración política sobre el control mundial de las drogas. Diez años más tarde, los Estados miembros se reunieron en Viena para discutir los progresos hechos y acordar una nueva Declaración Política y Plan de Acción. (Página especial de la ONUDD sobre UNGASS 2016).⁴

La UNGASS 2016, será una gran oportunidad para que México proponga un nuevo enfoque al modo en que se debe tratar el fenómeno de las drogas, enfilándolo no sólo a esquemas de seguridad, sino enfatizando la perspectiva de la salud pública.

El Senado de la República ha manifestado en diversas instancias, que dará seguimiento a la organización de la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016). En el marco de la Unión Interparlamentaria, se está trabajando el tema mediante tareas de investigación especial "para el desarrollo de un plan de acción sobre la cooperación internacional hacia una estrategia integral para dotar de una dimensión prioritaria al proceso de ONU para contrarrestar el problema mundial de las drogas."⁵ Lo anterior por iniciativa mexicana (Sen. Laura Rojas Hernández) y sueca (Sr. Anti Avsan).

Con independencia de la posición del gobierno mexicano, la cual será crucial, para la redefinición del tema, la vertiente parlamentaria de la revisión de las políticas sobre drogas de las Naciones Unidas deberá ser emprendida urgentemente dentro de la competencia de la Unión Interparlamentaria. Para que una estrategia global sea de éxito desde el inicio y a lo largo de su implementación, la ONU tendría que contar con el apoyo,

³ Unión Interparlamentaria. Nota Informativa (131ª ASAMBLEA DE LA UIP Y REUNIONES ASOCIADAS Ginebra, 12 - 16.10.2014) Comisión Permanente de los C-IV/131/6-Inf.1 Asuntos de las Naciones Unidas 16 de septiembre de 2014. Punto 6 Discusión sobre la cooperación internacional hacia una estrategia integral para contrarrestar el problema global de las drogas.

⁴ <http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/ungass> Consultado el 15 de enero de 2015.

⁵ <http://www.secretariagrulacuip.org/web/attachments/article/74/4cmt-6-inf1%20Drogas.pdf> Consultado el 13 de enero de 2015.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

participación activa y aportación de los legisladores. Se requiere de un debate abierto, incluyente, y amplio para abordar todos los elementos de este complejo desafío que enfrentan nuestras sociedades.⁶

En conclusión, ciertamente la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, contiene elementos incompatibles con el sistema constitucional de derechos humanos mexicano, disposiciones sobre las cuales nuestro país debe impulsar su modificación.

No obstante, esta Comisión dictaminadora considera que denunciar la Convención no avista un beneficio real en el combate al narcotráfico, ni a la atención de la farmacodependencia como problema de salud pública, y sin embargo, si podría generarnos consecuencias diplomáticas indeseables.

En cambio, ante la próxima cumbre mundial sobre políticas de drogas a 2016, dado el intenso trabajo mexicano para su celebración, se dará una gran oportunidad para que nuestro país incida en una mejor estrategia integral multilateral en materia de drogas. Con base en las bondades y deficiencias de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de las negociaciones que se han entretendido hasta la fecha por diversos actores internacionales, de una evaluación real de la situación interna de México y de las necesidades de cooperación internacional para obtener soluciones eficaces, debemos impulsar las mejores medidas para nuestro país y para la colaboración internacional ante este terrible flagelo y sus diferentes vericuetos.

El Senado debe coadyuvar en tener mejores reglas internacionales de colaboración contra la droga, conociendo los avances que nuestro gobierno ha alcanzado en los acuerdos previos a la organización de la cumbre mundial sobre políticas de drogas que se realizará en 2016.

⁶ Unión Interparlamentaria Nota Informativa. IDEM.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a denunciar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

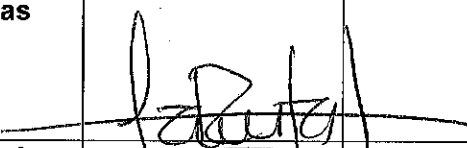
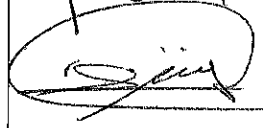
Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO. El Senado de la República, exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores informe a esta Soberanía, el estado que guardan los preparativos de la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016) y la posición de México.

SALA DE COMISIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES.

México, D. F., a 23 de abril de 2015.

Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales			
Senadoras y Senadores	A Favor	Abstención	En Contra
Sen. Laura Angélica Rojas Hernández Presidenta			
Sen. David Penchyna Grub Secretario			
Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez Secretario	