

REGULACIÓN de la Amapola

Sen. Manuel Añorve Baños
Coordinador



RETOS Y PERSPECTIVAS



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



REGULACIÓN DE LA AMAPOLA: **RETOS Y PERSPECTIVAS**

Sen. Manuel Añorve Baños
COORDINADOR



Senado de la República
Instituto Belisario Domínguez

Senador Miguel Ángel Osorio Chong
Presidente

Rodrigo Ávila Barreiro
Secretario Técnico

Martha Patricia Patiño Fierro
Directora General de Difusión y Publicaciones



Regulación de la amapola: Retos y perspectivas

ISBN : 978-607-8620-21-0

Primera edición: diciembre de 2019

D.R. ©

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro,

Alcaldía Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

Coordinación : Sen. Manuel Añorve Baños

Cuidado Editorial : Irma R. Kánter Coronel

Autorías: : Raúl Martín del Campo Sánchez, Gerardo Isaac Morales Tenorio, Steve Rolles, Jorge Javier Romero Vadillo, Froylán Enciso, Tania Ramírez, Zara Snapp, Jorge Hernández Tinajero, Jonathan Rosen, Rubén Diazconti, Jesús Pérez Caballero, Omar Jalil Flores M.

Participación Legislativa: Sen. Manuel Añorve Baños, Sen. Miguel Ángel Mancera Espinoza, Sen. Raúl Bolaños Cacho Cué, Sen. Dante Delgado Rannauro, Sen. Mauricio Kuri González, Sen. Miguel Ángel Osorio Chong, Sen. Ricardo Monreal Ávila.

Apoyo a la investigación: Julio César Monje Aguilar, Abigail Alejandro Cañas Pérez

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas por las y los autores de esta obra, no necesariamente reflejan la postura del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Crestomatía/Imagen: <http://bit.do/e8eg4>

REGULACIÓN DE LA AMAPOLA: **RETOS Y PERSPECTIVAS**

RAÚL MARTÍN DEL CAMPO SÁNCHEZ · GERARDO ISAAC MORALES TENORIO ·
STEVE ROLLES · JORGE JAVIER ROMERO VADILLO · FROYLÁN ENCISO · TANIA
RAMÍREZ · ZARA SNAPP · JORGE HERNÁNDEZ TINAJERO · JONATHAN ROSEN ·
RUBÉN DIAZCONTI · JESÚS PÉREZ CABALLERO · OMAR JALIL FLORES M.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. DISCURSOS INAUGURALES	13
	14
Sen. Miguel Ángel Mancera Espinoza, coordinador parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)	15
Sen. Raúl Bolaños Cacho Cué, Partido Verde Ecologista de México (PVEM)*	16
Sen. Dante Delgado Rannauro, coordinador parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano (MC)	17
Sen. Mauricio Kuri González, coordinador parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)	18
Sen. Miguel Ángel Osorio Chong, presidente del Instituto Belisario Domínguez y coordinador parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)	
Sen. Ricardo Monreal Ávila, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y coordinador parlamentario Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)	20
CAPÍTULO 2. RELATORÍAS DE LAS MESAS DE TRABAJO	21
MESA 1. REGULACIÓN DE LA AMAPOLA PARA USOS MEDICINALES Y CIENTÍFICOS: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	22
I. Gerardo Isaac Morales Tenorio, Secretaría de Relaciones Exteriores	23
II. Steve Rolles, Transform Drug Policy Foundation, Inglaterra	30
III. Jesús Pérez Caballero, Cátedra Conacyt, Colegio de la Frontera Norte	36
IV. Raúl Martín del Campo Sánchez, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes	40
MESA 2. LA AMAPOLA EN MÉXICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DEBATE ACTUAL	48
I. Jorge Javier Romero Vadillo, UAM-Xochimilco	49
II. Froylán Enciso, Mecanismo de Evaluación y Seguimiento del Programa de Derechos Humanos de la CDMX	56
III. Zara Snapp, Instituto RIA	60
IV. Rubén Díazconti, Centro para la Prevención y Atención Integral de VIH/SIDA de la CDMX	65

* Fue coordinador parlamentario del 04 de septiembre de 2018 al 11 de septiembre de 2019.

MESA 3. HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN DE LA AMAPOLA	70
I. Tania Ramírez, México Unido Contra la Delincuencia	71
II. Omar Jalil Flores M., Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Guerrero	79
III. Jorge Hernández Tinajero, Asociación Mexicana de Estudios sobre Cannabis	83
IV. Jonathan Rosen, Universidad de la Sagrada Familia, Filadelfia, EUA	88
CAPÍTULO 3. CONSIDERACIONES FINALES	93

PRESENTACIÓN

Senador Miguel Ángel Osorio Chong

El foro *Regulación de la amapola: retos y perspectivas*, llevado a cabo en el Senado de la República y organizado por el Instituto Belisario Domínguez, representa uno de los primeros esfuerzos por abordar este tema en todo el país. El propósito central ha sido abrir un espacio de diálogo, reflexión e intercambio de información y experiencias sobre la amapola y sus derivados, tema que hasta hace muy poco tiempo era considerado tabú en el ámbito político y legislativo, y sobre el cual no hay aún una producción académica y científica tan basta como sucede en el caso del cannabis.

Durante dicho foro se dieron cita senadoras y senadores, legisladoras y legisladores locales, estudiantes, académicos, así como mujeres y hombres interesados en el tema. Todas y todos ellos tuvieron la oportunidad de escuchar la visión y propuestas de doce especialistas internacionales y nacionales que, desde distintas ópticas y perspectivas, han trabajado y estudiado el tema de la amapola y sus derivados; además de dialogar sobre los retos y las alternativas que hay para atender el cultivo de esta planta, desde una perspectiva integral, que involucre la salud pública, la seguridad, la economía y el bienestar de los campesinos y sus comunidades.

El foro se organizó en tres mesas de trabajo, con la participación de cuatro expertas y expertos en cada una.

La mesa 1 abordó las experiencias internacionales en la regulación de la amapola para usos medicinales y científicos, en particular los casos de Turquía y España. La primera exposición estuvo a cargo del Mtro. Gerardo Isaac Morales Tenorios, de la Secretaría de Relaciones Exteriores; seguida del Mtro. Steve Rolles, de la Transform Drug Policy Foundation del Reino Unido; el Dr. Jesús Pérez Caballero, de la Cátedra Conacyt en el Colegio de la Frontera Norte, y el Mtro. Raúl Martín del Campo Sánchez, quien es miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

La mesa 2 se enfocó al análisis de la amapola en México, sus antecedentes históricos y el debate actual. Contó con la participación del Dr. Jorge Javier Romero Vadillo, de la UAM-Xochimilco; el Dr. Froylán Enciso, del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento del Programa de Derechos Humanos de la CDMX; la Mtra. Zara Snapp, del Instituto RIA, y el Mtro. Rubén Diazconti, del Centro para la Prevención y Atención Integral de VIH y Sida de la CDMX.

La temática referente a una nueva regulación de la amapola fue abordada en la mesa 3. En ella participaron distinguidas y distinguidos expertos en la materia como la Mtra. Tania Ramírez, Directora de Política de Drogas de México Unido Contra la Delincuencia; el Diputado Local por el estado de Guerrero, Omar Jalil Flores; el Mtro. Jorge Hernández Tinajero, de la Asociación Mexicana de Estudios sobre Cannabis, y el Dr. Jonathan Rose de la Universidad de la Sagrada Familia, Filadelfia, EUA.

Por la importancia del tema y la riqueza de todas las intervenciones, el presente documento sistematiza e integra las relatorías de las ponencias y las valiosas aportaciones de sus autoras y autores. De igual forma, incluye los discursos de los senadores-coordinadores de los principales grupos parlamentarios de la LXIV Legislatura del Senado de la República, y las propuestas sobre las posibles rutas a seguir para avanzar en la reflexión en torno a la amapola, su regulación y la transición hacia un mercado legal.

El documento se compone de tres capítulos. El primero incluye los discursos de los coordinadores de los principales grupos parlamentarios que acudieron a la sesión inaugural. El capítulo dos enuncia las relatorías de las doce ponencias que se expusieron, acompañadas de una síntesis curricular de su autora o autor y un abstract; y se ordenan por mesas de trabajo. Finalmente, el capítulo tres contiene los comentarios finales donde se recuperan y sistematizan las principales aportaciones de especialistas. Debido a la relevancia que tiene esta información, se decidió presentarla por ejes temáticos.

El foro, al igual que estas memorias, constituyen un esfuerzo por traer a la mesa de debate legislativo un tema de gran relevancia nacional que, hasta ahora no ha tenido la atención que requiere. Como Instituto estamos convencidos de que la información aquí presentada será de gran interés y utilidad, y contribuirá a tener una discusión seria y reflexiva respecto a un tema sobre el que habrán de tomarse importantes decisiones en el futuro próximo.

Desde el Instituto Belisario Domínguez, ratificamos nuestro compromiso con la generación de información y conocimiento que enriquezca el debate legislativo y permita a los legisladores construir soluciones a los retos que presenta nuestro país. Y con ser un espacio abierto a todas las voces y visiones que componen la pluralidad de nuestro país.

INTRODUCCIÓN

Senador Manuel Añorve Baños

El foro *Regulación de la amapola: Retos y perspectivas*, se realizó el 28 de febrero de 2019, en el Salón de Plenos de la Comisión Permanente del Senado de la República, con el objetivo de generar un espacio de análisis y deliberación para que el Congreso de la Unión cuente con mayores elementos, sobre el impacto y las posibles consecuencias de una nueva regulación de la amapola, desde el punto de vista médico, social, de seguridad pública y económico.

Este evento tiene como antecedente la iniciativa legislativa que presenté al inicio de la LXIV Legislatura, despenalizar la amapola para usos médicos y dar oportunidades económicas legales a los miles de campesinos guerrerenses y de muchos otros estados que ya cultivan la planta sin un amparo legal. En él, se convocó a los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios, senadoras y senadores, diputadas y diputados locales del estado de Guerrero y de Nayarit, funcionarios públicos, investigadores y expertos nacionales e internacionales y, por supuesto, a un amplio grupo de personas interesadas que le dieron seguimiento.

La despenalización de la amapola es un tema polémico en el que confluyen distintas posturas y que se vincula con la pobreza, la violencia y el cuidado de la salud de las y los mexicanos. Estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas han señalado que más de 30 mil hectáreas de tierra cultivable en nuestro país se utilizan como sembradíos ilícitos de amapola. La siembra de este tipo de cultivos se concentra en el llamado Triángulo Dorado, ubicado en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, en el norte de Nayarit y en los estados de Guerrero y Oaxaca, entre otros. En Guerrero, por ejemplo, más de 100 mil campesinos viven en la ilegalidad cultivando amapola. De ahí que generar alternativas para regular el cultivo de esta planta podría beneficiar a miles de familias en mi estado y en todo el país.

En las tres mesas en que se estructuró el foro, tuvimos la oportunidad de escuchar distintos planteamientos sobre opciones para regular el cultivo de la amapola, en el caso de uso estrictamente medicinal y sobre el impacto que este cambio jurídico puede tener en su producción, así como en el actuar público y privado.

Las propuestas que se formularon contribuirán a delinear una hoja de ruta con la finalidad de transformar la realidad en torno al cultivo de la amapola en el uso medicinal en nuestro país, y cubrir con ello la demanda nacional de medicamentos paliativos del dolor severo y, al mismo tiempo, proteger a las y los campesinos y productores agrícolas que tienen en el cultivo de la amapola su sustento y el de sus familias.

Agradezco la participación de quienes nos enriquecieron con el análisis y reflexión de sus ponencias. Reconozco ampliamente su compromiso y experiencia con este tema poco visible, pero de enorme trascendencia para México. Igualmente, agradezco el valioso papel del Instituto Belisario Domínguez y de su presidente, el Senador Miguel Ángel Osorio Chong, en la organización y convocatoria del foro.

Este espacio se abrió a la discusión para generar un acercamiento entre el Legislativo, el público interesado y las y los expertos que han trabajado el tema de la amapola, sus derivados y

regulación jurídica, tanto a nivel nacional como internacional. El intercambio de experiencias que se produjo y los señalamientos que se formularon, en las más de seis horas de trabajo que duró el foro, constituyen importantes insumos, que permiten avanzar en la búsqueda de soluciones integrales a los desafíos que significa la producción ilegal de la amapola y su trasiego. Se trata de proteger la salud y el bienestar de la población, mediante una nueva reglamentación, con fines estrictamente medicinales.

Nos encontramos en pleno siglo XXI y, sin prejuicios, vamos a continuar discutiendo las alternativas de regulación para la amapola; tenemos que avanzar con toda la responsabilidad. Por mi parte, como Senador de la República por el estado de Guerrero, seguiré impulsando este tema, con el objetivo de generar respuestas efectivas y proteger la salud y el bienestar de la población.

CAPÍTULO 1

DISCURSOS INAUGURALES

SENADOR MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOZA

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

En su presentación, el senador Miguel Ángel Mancera, afirmó que ya no es posible evadir el tema de la amapola, pues “ya no se puede uno cerrar ante la realidad”. Reconoció que nuestro país cuenta con importantes reportes como el Informe 2016 denominado *México, monitoreo de cultivo de amapola*, documento oficial realizado de manera conjunta por la Sedena, la entonces PGR, la Semar y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Por fotografías obtenidas mediante satélites, en este estudio, se estima que el área mínima de cultivo de amapola en México puede ser de 21 mil 500 ha, con un valor medio de 24 mil 800 ha y uno alto de 28 mil 100 ha. Sin embargo, por el ciclo productivo de la amapola, se pueden obtener hasta tres cosechas potenciales al año y es precisamente en este factor donde radica todo el potencial de la amapola, todo el potencial que tiene dentro de las economías y en la industria farmacéutica.

El senador Miguel Ángel Mancera consideró que el foro es de gran utilidad para todas y todos, porque va a permitir ampliar la visión respecto a la alternativa de regular la amapola, es decir, no sólo en lo que se refiere al combate, al catálogo de prohibición, sino más bien a la apertura, de cómo México puede aprovechar este potencial y no quedarse en medio de los países que empiezan a tener una política de apertura y de aquellos atrapados solamente en su lucha y combate sin tener ninguna posibilidad de beneficio.

Los planteamientos que se han formulado desde el Estado son del interés de todas y todos nosotros. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha recomendado acompañar los esfuerzos de erradicación con el debate y el análisis. “Hoy estamos convocados precisamente para esta cuestión y creo que hay una gran oportunidad. No quiero extenderme más sino felicitar por esta convocatoria y por el posicionamiento de un tema de vanguardia para todas y todos nosotros. Muchas gracias, mucho éxito”.

SENADOR RAÚL BOLAÑOS CACHO CUÉ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México¹

El senador Raúl Bolaños Cacho Cué, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, abordó el tema de la amapola y de la importancia que reviste su análisis y reflexión, donde las y los actores y expertos tienen mucho que decir, no solamente en cuanto a su regulación, sino también en la capacitación que necesita la gente de los estados con altos índices de pobreza, como son Guerrero y Oaxaca.

Concluyó dando todo el respaldo de la bancada del Partido Verde Ecologista para que el foro fuera enriquecedor: “Espero que las y los senadores puedan dictaminar, lo antes posible, la iniciativa legislativa que presentó el senador Manuel Añorve Baños en beneficio de la sociedad guerrerense, oaxaqueña y, por supuesto, de todo nuestro país”.

¹ Fue coordinador parlamentario del 4 de septiembre de 2018 al 11 de septiembre de 2019.

SENADOR DANTE DELGADO RANNAURO

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano

En su intervención, el senador Dante Delgado consideró que en México nos hemos tardado mucho en avanzar, de manera responsable, en la discusión sobre la legalización de las drogas. Señaló que estamos rezagados varias décadas con relación a otros países que han adoptado marcos jurídicos, políticas de salud y de educación, que han hecho posible la legalización de ciertas sustancias antes prohibidas. En su opinión, a los mexicanos se nos ha negado esta posibilidad por un falso principio de conveniencia electoral, pues considera que son muchos los partidos y los políticos que prefieren no abordar este tipo de temas, para no perder votos o bien por la colusión de intereses entre los grandes cárteles de la droga y la política nacional.

Esta falta de definición por parte del Estado mexicano ha provocado la creación y consolidación de grandes cárteles criminales y cientos de miles de muertos, desaparecidos y desplazados. El daño ocasionado al país y a los mexicanos no podrá repararse de ninguna forma, pero lo que sí se puede hacer es comenzar a actuar con el propósito de ponerle un alto, manifestó el legislador.

Para combatir a la industria de la droga, el camino a seguir no es generar más violencia: México es el mejor ejemplo de que la guerra contra las drogas es el fracaso más contundente y doloroso de nuestra época; no podemos permitir que un tema que se ha convertido en una industria pujante y millonaria en otros países, en el nuestro, siga siendo una política fallida que pagamos los mexicanos con miedo, con violencia y con cientos de miles de desplazados, encarcelados y asesinados.

El caso de Turquía es un ejemplo que vale la pena revisar, pues lograron hacer lícita la producción de amapola para propósitos médicos, poniendo fin a la producción ilegal y convirtiendo a ese país en uno de los principales productores de opiáceos lícitos en el mercado farmacéutico mundial, refirió.

El senador advirtió que la única salida real a la violencia y a las consecuencias negativas provocadas por el narcotráfico pasa necesariamente por la legalización y la creación de nuevas políticas públicas en materia de salud y de seguridad; por eso celebró la realización de este foro y de sus mesas de discusión, las cuales permitirán avanzar en la construcción de un marco jurídico que haga posible la legalización de la amapola en México.

También señaló que hace mucho tiempo que la discusión dejó de estar polarizada entre dos rutas posibles. Hoy, el diálogo se centra en cómo avanzar hacia una nueva regulación, de ahí que las preguntas que tendrán que responderse en este foro sean fundamentales: ¿cómo se avanza en el uso terapéutico de la amapola?, ¿cómo se protege la salud pública?, ¿cómo se evita el tráfico ilícito? y ¿cómo regulamos la distribución para generar ingresos lícitos?

Una discusión de esta naturaleza sólo es posible abriendo espacios y escuchando a las y los expertos y la sociedad civil. La legalización tiene que ser una decisión que se tome en conjunto, de manera fundamentada y responsable para que el Senado de la República pueda legislar con evidencia y responsabilidad, afirmó el senador.

Finalmente, indicó que “esta es una tarea que tenemos que afrontar todos los que estamos aquí, asumámosla con responsabilidad y tratemos de avanzar. Estoy seguro de que obtendremos grandes conclusiones; enhorabuena y felicidades a todas y todos”.

SENADOR MAURICIO KURI GONZÁLEZ

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

En su intervención, el senador Mauricio Kuri González aplaudió la iniciativa del Instituto Belisario Domínguez por organizar este tipo de eventos y abrir la discusión en un tema tan relevante, por los impactos que tiene en la vida diaria de miles de mexicanos. Señaló que se puede estar o no de acuerdo, pero donde se requiere llegar a consensos es en el inicio del diálogo, pues como comentaba acertadamente el senador Manuel Añorve Baños, no podemos esperar resultados diferentes si seguimos haciendo lo mismo todos los años.

Reconoció que a pesar de que estamos a finales de la segunda década del siglo XXI, aún hay problemáticas nacionales como el cultivo ilícito de amapola, en el cual, México no ha avanzado. Consideró necesario analizar las razones por las cuales en otros países la legalización con fines médicos y científicos sí ha avanzado.

Hizo énfasis en que este foro es un espacio para que los analistas y los expertos en el tema opinen sobre algo tan importante que ha desgastado enormemente a la sociedad mexicana por su ilegalidad y por la espiral de violencia que ha generado.

Señaló que en Acción Nacional siempre han estado abiertos a escuchar todas las voces y a llegar a consensos que favorezcan a los mexicanos, pues siempre han señalado que “...*toda la sociedad posible y solamente el gobierno necesario*”. El senador consideró como un gran acierto de la LXIV Legislatura escuchar, trabajar y resolver, por el bien de los mexicanos, esta problemática.

Para terminar su intervención, el coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional agradeció la invitación para participar en este Foro y felicitó al Instituto Belisario Domínguez por la gran iniciativa para llevarlo a cabo.

SENADOR MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Presidente del Instituto Belisario Domínguez y coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

En su intervención, el presidente del Instituto Belisario Domínguez, senador Miguel Ángel Osorio Chong reconoció la importancia de recibir en el Senado de la República a especialistas, a jóvenes interesados en el tema, a integrantes de la sociedad civil, a las y los legisladores y funcionarios de los tres ámbitos de gobierno que asistieron al *Foro Regulación de la amapola: retos y perspectivas*.

Señaló que la regulación de la amapola es uno de los temas más controvertidos de la agenda nacional e internacional, y que en México ha sido poco abordado y discutido, a pesar de la gran afectación que ha tenido en la vida de miles de campesinos, así como en los niveles de seguridad y violencia que perjudican a nuestro país. Por esta razón, consideró fundamental abrir un espacio de discusión y reflexión como el presente foro para compartir y escuchar las opiniones de especialistas en el tema y precisar ¿Qué cambios necesitamos hacer? ¿Qué nos dicen las experiencias internacionales sobre el tema? ¿Cuáles serían los impactos de asumir una nueva regulación para la amapola y sus derivados? ¿Cuáles serían los obstáculos y los retos a los que potencialmente nos enfrentaríamos al impulsar un cambio legislativo en la materia?

Asimismo, retomó lo señalado por el senador Dante Delgado en su intervención en este foro en cuanto a la necesidad de incluir en la agenda legislativa la discusión sobre la amapola y afirmó que no hay que huir de este tema tan controversial ni dejarlo de lado, sino abordarlo con total decisión debido a las consecuencias de la regulación vigente que ha dañado el tejido social de muchas regiones en nuestro país.

En los últimos años –dijo– México, al igual que otros países del continente, abordó el debate de la marihuana y ha avanzado en su despenalización para fines médicos y científicos. Otros países, en cambio, adoptaron legislaciones más permisivas y abrieron su consumo para usos no médicos.

La legalización de la marihuana ha incrementado su popularidad y contribuido a su mayor disponibilidad en el mercado. La percepción de riesgo que antes se tenía sobre su consumo no médico ha disminuido, y lo más grave es que diversos estudios han sugerido que puede constituirse en un peldaño para el consumo de otras drogas más lesivas, más complejas, como el fentanilo. Esta sustancia, a diferencia de la que se usa en hospitales para el dolor intenso y en quirófanos para anestesia, la que se fabrica y comercializa de manera ilícita, ha dejado miles de muertes en los últimos años en los Estados Unidos.

Estas razones obligan a ser extremadamente cuidadosos en la discusión y el análisis de la amapola y su regulación. México enfrenta una realidad contradictoria, por un lado, es uno de los principales países productores de opio, y por otro, el acceso y uso de medicamentos opiáceos está muy limitado, lo que ocasiona que los enfermos enfrenten la falta de prescripción médica de este tipo de analgésicos que contribuya a mitigar su dolor.

En pleno siglo XXI –agregó– todavía hay temores sobre los analgésicos que se derivan del opio. De ahí la necesidad de abordar este tema de forma responsable y analizar las distintas

experiencias que a nivel internacional proporcionan los países que han legalizado su cultivo y producción. “México no ha logrado los mejores resultados enfrentando solamente el tráfico de drogas a partir del combate a los cárteles de la delincuencia organizada”; por eso -afirmó- es necesario quitarles el poder económico y territorial que detentan en distintos estados de la república, para que con ello se puedan evitar más enfrentamientos violentos y, principalmente, la pérdida de más vidas humanas.

Finalmente, el senador Miguel Ángel Osorio Chong expresó que, en el Instituto Belisario Domínguez, confiamos en que foros como este y los acuerdos que se tomen contribuyan a diseñar mejores leyes en beneficio de todo el país.

SENADOR RICARDO MONREAL ÁVILA

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y coordinador del Grupo Parlamentario Movimiento Regeneración Nacional

En su intervención, el senador Ricardo Monreal Ávila señaló que la regulación de la amapola constituye un asunto de gran interés público, que requiere de un análisis profundo, tomando en cuenta todas las propuestas existentes, a fin de generar soluciones integrales a la problemática que el tema implica.

En su calidad de presidente de la Junta de Coordinación Política, reafirmó su compromiso de construir acuerdos con las diferentes fuerzas políticas del Senado de la República, con el fin de expedir una legislación comprensiva e integral, que considere los aspectos económicos y sociales que rodean al cultivo y uso de la amapola en nuestro país.

En ese sentido, afirmó que México requiere transitar de un esquema prohibicionista a un sistema que considere a las drogas como un problema de salud pública, el cual debe ser regulado de manera consistente con el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y tomando en cuenta los criterios definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Dijo que el presidente Andrés Manuel López Obrador impulsa un cambio de paradigma en la política de drogas de nuestro país y que el Poder Legislativo cumplirá con la parte que le corresponde para garantizar la seguridad de las y los mexicanos, el tratamiento de las adicciones y la generación de oportunidades para los jóvenes y las comunidades.

Agregó que, en los últimos años, el cultivo de la amapola ha registrado una dinámica creciente en el país, debido a las carencias sociales de muchas regiones. De ahí que se requiera legislar sobre esta materia sin mitos ni tabús.

Expuso que, hace apenas unos meses atrás, era prácticamente imposible hablar sobre este tema en el Senado de la República, pero esta legislatura ha demostrado apertura y altura de miras para abordar cuestiones complejas tales como la despenalización del uso de la marihuana y la legislación sobre la amapola.

En ese sentido, planteó la probabilidad de que el tema de la amapola se llevara a sesión del Parlamento Abierto para revisar con la mayor claridad y apertura el camino que se debe seguir para abordar estos temas de manera plural, integral y directa, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, expertos nacionales e internacionales y funcionarios públicos.

Por otro lado, felicitó al senador Añorve por la organización del evento y destacó la amplia experiencia y el conocimiento que este legislador posee, al provenir de Guerrero, un estado donde se cultiva la amapola, siendo la única vía de subsistencia para miles de campesinas y campesinos. Con base en esa experiencia y con una gran sensibilidad, el senador Añorve presentó una iniciativa innovadora que busca sentar las bases de una nueva regulación que permitiría el uso de la amapola con fines medicinales y científicos, explicó el senador Monreal.

El coordinador de la bancada de MORENA comentó que estará atento a las intervenciones y conclusiones del foro, las cuales, dijo, seguramente serán insumos valiosos para las decisiones que habrá de tomar el Congreso de la Unión en la LXIV Legislatura.

Finalmente, el senador felicitó al Instituto Belisario Domínguez por la celebración del foro y convocó a la sociedad mexicana a participar en una reflexión nacional sobre el problema de las drogas y su impacto en el desarrollo de la juventud y del país en su conjunto.

CAPÍTULO 2

RELATORÍAS DE LAS MESAS DE TRABAJO

MESA 1. Regulación de la amapola
para usos medicinales y científicos:
Experiencias internacionales

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE LA REGULACIÓN DEL CULTIVO DE AMAPOLA PARA FINES MÉDICOS Y CIENTÍFICOS

Gerardo Isaac Morales Tenorio

Semblanza Curricular

Es doctorante en Ciencia Política por la UNAM, maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Sus áreas de trabajo versan sobre temas multilaterales como las drogas, delincuencia organizada, seguridad ciudadana, corrupción y salud global. Se desempeña como Director General Adjunto para la Seguridad Multidimensional en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Abstract

Parte del análisis de algunas referencias claves tanto de los instrumentos internacionales vigentes de los que México es parte, como de la regulación internacional sobre los cultivos de amapola, señala que hay una percepción errónea de los propósitos de la Convención Única de Estupefacientes de 1961. Estos propósitos se orientan a salvaguardar la naturaleza de las convenciones de drogas de las Naciones Unidas y controlar el mercado internacional para fines médicos y científicos.

En la producción lícita se identifica el caso de Turquía, uno de los modelos predominantes de producción de amapola y sus derivados, lo que destaca el papel fundamental que tiene el Estado, pues está obligado a controlar todo el ciclo de producción.

Para atender el gran desequilibrio que existe entre el acceso y la prescripción de opiáceos en México se propone:

- i) Definir una estrategia para estimular esta demanda,
- ii) Presentar las previsiones anuales ante la JIFE donde se refleje este incremento y
- iii) Diseñar una estrategia integral de atención a las comunidades afectadas por el cultivo ilícito de amapola.

Relatoría

En su exposición, el maestro Morales compartió algunas referencias claves tanto de los instrumentos internacionales vigentes de los que México es parte, como de las experiencias internacionales de la regulación de los cultivos de amapola. Lo primero que señaló, por considerarlo de gran relevancia, es la percepción errónea que se tiene sobre el propósito de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, ya que se le asigna únicamente el papel de fiscalización y control internacional de las drogas. En su opinión, es muy importante recordar que, desde su origen, desde su propia naturaleza, la Convención Única tiene un doble propósito:

- i) Establecer un régimen internacional de control y fiscalización de las sustancias que en ese momento se consideraron que podían generar daños muy lamentables a la salud pública universal, y
- ii) Garantizar el acceso para fines médicos y científicos.

No obstante, con el desarrollo de las convenciones de Naciones Unidas (1971 y 1988) y con la aplicación de los instrumentos internacionales, se fue añadiendo una serie de elementos vinculados con el régimen de control y fiscalización internacional, generando de algún modo que el equilibrio, que tiene de origen la Convención Única de Estupefacientes de 1961, tendiera a favorecer el régimen internacional de control y fiscalización.

Refirió que algunas referencias básicas para entrar de lleno en materia son, en primer lugar, que la amapola es la planta o flor necesaria para producir opio, sustancia que a su vez se utiliza —el opio, la goma de opio— para producir morfina y también es precursor de la heroína. Este señalamiento tiene gran importancia porque hay toda una cadena de la heroína —desde la siembra hasta la obtención— por ejemplo, que genera un mercado ilícito y dinámicas diferentes tanto al interior del país como en el mercado internacional.

La producción lícita de goma de opio para fines médicos y científicos, en los últimos años, a nivel mundial, ha sido aproximadamente de 800 toneladas anuales, con algunas variaciones. En contraste, algunas estimaciones indican que la producción ilícita de opio puede llegar hasta las 6 mil toneladas anuales, de las cuales Afganistán produciría cerca del 70%, seguido por Myanmar y, en un distante tercer sitio, México.

En su opinión, hay un mercado internacional de amapola, de opio y de todos sus derivados, regulado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) que tiene un doble propósito: salvaguardar la naturaleza de las convenciones de drogas de las Naciones Unidas y controlar el mercado internacional para fines médicos y científicos.

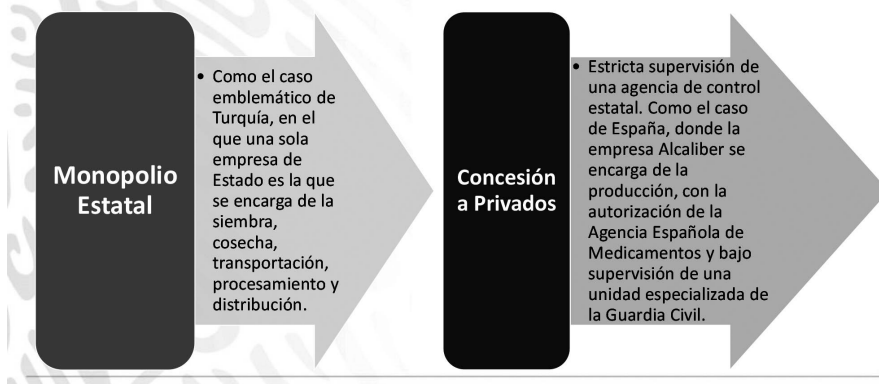
En la actualidad, no más de 15 países cuentan con autorización formal de la JIFE para cultivar amapola, ya sea para atender la demanda nacional o una demanda internacional. Entre los principales productores se encuentran Australia, España, Turquía y Francia.

La Convención de 1961 establece requisitos para que los Estados puedan cultivar, procesar y comercializar opio y derivados destinados al comercio internacional. Esta convención advierte, también, que los países deberán “tener presentes las necesidades mundiales con base en las previsiones anuales de la JIFE”, así como notificar las cantidades a exportar, la fiscalización aplicable y el destino de exportaciones. Ello es importante y seguramente se analizarán con mayor detalle en las siguientes exposiciones, porque no se trata de inundar el mercado, sino de atender la demanda existente.

Un caso particular lo constituye la India, en donde a partir de un reconocimiento del cultivo tradicional de la amapola previo a la entrada en vigor de la Convención de Estupefacientes de 1961, se extiende el reconocimiento a ese cultivo tradicional.

En los países que tienen una producción lícita de amapola y de opio, el Estado está obligado a controlar todo el ciclo de producción. Y si bien existen diferentes modelos para la producción lícita de la amapola y sus derivados, dos de ellos son los predominantes. El primer modelo corresponde al **monopolio estatal**, es decir, donde el Estado y, de algún modo, las empresas productivas estatales se encargan de todo el ciclo, esto es, desde la concesión de licencias hasta la siembra, el cultivo, la cosecha, el procesamiento, la comercialización, la distribución e incluso el traslado.

Los Estados están obligados por la JIFE a controlar todo el ciclo de producción. Existen dos principales modelos para la producción lícita de opio:



Fuente: G. Isaac Morales Tenorio, “Experiencias internacionales sobre la regulación del cultivo de amapola para fines médicos y científicos”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República, el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

El segundo esquema corresponde al de la **concesión a privados**, donde los convenios internacionales exigen una estricta supervisión por parte de una agencia de control estatal. Es decir, no obstante que hay una concesión a privados, hay una obligación de contar con una agencia estatal encargada de controlar y conceder las licencias para que el sector privado pueda llevar a cabo diferentes momentos del ciclo del opio, del ciclo de la amapola. Quizá el caso más emblemático es el de España, que funciona justamente bajo este esquema de concesiones a privados con una agencia fuerte de control y de autorización de las licencias.

Un elemento importante de la Convención de 1961, que el ponente reconoce, es que no impide de manera explícita que los países produzcan opio de manera lícita para sus propias necesidades, siempre y cuando se hagan los reportes puntuales a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes mediante el sistema de previsiones anuales. Es decir, cada año, todos los Estados, no sólo los que producen de manera lícita amapola y opio, sino todos los Estados tienen que reportar a la JIFE las previsiones de consumo de demanda para fines médicos y científicos en su territorio. Enfatiza que es bajo este sistema de previsiones anuales que la JIFE tiene el control puntual sobre la demanda y, por tanto, la necesidad de atender con oferta esa demanda, oferta que puede ser generada también desde el ámbito nacional.

Señala que la Convención Única de 1961 no impide, de manera explícita, que los países produzcan opio de forma lícita para atender sus propias necesidades, siempre y cuando se reporte puntualmente a la JIFE mediante el sistema de previsiones anuales, para lo cual se requiere cumplir dos requisitos fundamentales:

1. **Equilibrio entre demanda interna y oferta.** Mediante el reporte de las previsiones anuales, un Estado debe informar a la JIFE las cantidades de estupefacientes consumidos y utilizados, existencias, requerimientos adicionales, superficie para su cultivo, cantidad producida, número de establecimientos para procesamiento y cantidad de estupefacientes que fabricarán cada uno de ellos.

2. **Evitar el desvío al mercado ilícito.** La JIFE y la Convención de 1961 determinan la necesidad de un organismo estatal competente para controlar el mercado, que tendrá competencia para dictar las zonas en las que se permitirá el cultivo, emitir licencias especificando el área donde se autoriza el cultivo, comprar y tomar posesión de las cosechas en menos de tres meses, y ejercer el derecho exclusivo de comprar, vender o comercializar al por mayor y mantener las existencias adecuadas de opio.

De acuerdo con el maestro Morales Tenorio, la experiencia más clara y concreta de este doble propósito de la Convención Internacional de 1961 de Naciones Unidas —que al mismo tiempo que controla y fiscaliza la producción de opio para el mercado internacional permite que los países puedan producir también para satisfacer su demanda interna— es el caso de Turquía.

En su opinión, Turquía, después de la Convención de 1961, estableció una prohibición general con la idea de acabar con toda la producción de opio y frenar así una serie de críticas hacia el gobierno turco sobre el desvío de toda la producción del opio al mercado ilícito. A pesar de todos los esfuerzos que se realizaron, Turquía no logró erradicar por completo los cultivos ilícitos, fue entonces que se tomó la decisión de establecer un control estatal, un control desde el gobierno, sobre todo en el ciclo de producción. A partir de entonces, la demanda total de amapola es controlada por una empresa pública que compra toda la flor que se cultiva.

Una vez que Turquía decide controlar la producción de opio en la década de 1960, no sólo la JIFE sino incluso también la entonces Oficina de Drogas de Naciones Unidas, hoy la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la asistieron técnicamente. En las diversas reuniones que se llevaron a cabo, se analizaron los modelos con el propósito de definir la forma para transitar hacia un mercado lícito. Turquía también recibió apoyo para la construcción de la primera planta procesadora de goma de opio y sus derivados.

El mercado ilícito de opio, prácticamente, desapareció de Turquía, pero los cultivos ilícitos no desaparecieron, lo que sucedió fue un desplazamiento hacia países cercanos, algunos incluso vecinos de Turquía, para atender la demanda de un mercado ilícito creciente en aquel momento.

El gobierno de los Estados Unidos condenó a Turquía por la decisión de asumir el control estatal de toda la cadena de producción de opio y sus derivados; sin embargo, pocos años después, cuando Turquía documentó la disminución casi total de los desvíos de amapola hacia el mercado ilícito, el gobierno norteamericano otorgó a la industria turca el estatus especial de mercado regulado, en 1981, es decir, el reconocimiento de la existencia de un mercado regulado lícito. El gobierno turco aseguró además la compra de más del 80% de la producción de exportación de goma de opio por parte de los Estados Unidos.

El modelo de control estatal que Turquía ejerce sobre el opio requirió, y aún lo demanda, un modelo de seguridad muy específico para delimitar muy puntualmente las zonas de los cultivos lícitos. Sobre este último punto, el maestro Morales Tenorio resaltó que este modelo involucra la presencia de las fuerzas armadas del Estado turco.

Actualmente, la producción turca representa alrededor de 10% del total de la producción anual lícita de opio en el mundo. Este 10% representa alrededor de 37 mil hectáreas cultivadas.

Toda esta producción, como anteriormente señaló, se lleva a cabo bajo estricto control estatal, que extiende también hacia los agricultores. En general, las concesiones se han otorgado a pequeños agricultores, ciudadanos turcos que viven en las zonas de cultivo lícito, mientras que la empresa estatal es la encargada de controlar todo el proceso y de comprar la totalidad de la cosecha de los pequeños agricultores y sus familias.

La empresa estatal es subsidiaria del Ministerio de Agricultura; sin embargo, en otros modelos de regulación de amapola no siempre las empresas están vinculadas a este tipo de ministerio. Una vez que se tiene la cosecha de las cápsulas (bulbos) se procesan en la planta de alcaloides de opio.

En opinión del ponente, en la actualidad, prevalece un desequilibrio importante no solamente en México sino en todo el mercado internacional entre el acceso y la prescripción de opiáceos que no puede pasar desapercibido al analizar el tema de la regulación de la amapola. Se estima que, en la última década, más de 30 millones de personas en el mundo han muerto por enfermedades que requieren cuidados paliativos, sobre todo por cáncer en etapa terminal. Sin embargo, la propia JIFE, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y diversas organizaciones de la sociedad civil, han documentado que el acceso a tratamientos paliativos, sobre todo a opiáceos como la morfina principalmente, está relacionado con el nivel de desarrollo de los países. Aproximadamente, 93% de la morfina para tratamientos paliativos la consume solamente 17% de la población que la requiere, de la cual 90% vive en países de alto ingreso, es decir, hay un consumo desproporcionado, un desequilibrio en el mercado, pues mientras en los países con altos niveles de ingreso hay un acceso suficiente a esos tratamientos, en los países con menores ingresos los enfermos no tienen acceso a este tipo de medicamentos.

EXPERIENCIA DE TURQUÍA

- Luego de establecer una prohibición general para la producción de opio (1971), y con el fin de mitigar los impactos sociales entre cultivadores, así como evitar dejar en evidencia la imposibilidad de erradicar por completo el cultivo, el gobierno turco estableció un mercado regulado por un monopolio estatal.
 - La demanda total de amapola es ejercida por una empresa pública.
 - En los años setenta la ONU asistió a Turquía para la construcción de una planta procesadora.
- La política se tradujo en una disminución casi absoluta del mercado ilícito (desplazado a otros países como Afganistán, Pakistán, Laos y Vietnam).
- Es importante hacer notar que cuando Turquía logra disminuir casi totalmente los desvíos al mercado ilícito, en 1981 EEUU decidió otorgar a esta industria turca estatus especial del mercado regulado, asegurando la compra de más del 80% de la producción de exportación.
- El modelo de control estatal de Turquía requirió de un protocolo de seguridad específico para delimitar el territorio que se determinó para los cultivos lícitos.
 - Hay un componente notorio de presencia de las fuerzas armadas.
 - La producción turca representa más del 10% del total anual (aproximadamente 37mil hectáreas).
- El cultivo y producción se realiza mediante procesos controlados para agricultores que reciben licencias de una empresa pública subsidiaria del ministerio de Agricultura.
 - Se realiza control individual de los sembradíos para determinar localización y límites especificados.
 - Paralelamente se realizan estimaciones de producción para cada área de cultivo para llevar control sobre todas las cápsulas de amapola.
- Las cápsulas de amapola son procesadas en la Planta de Alcaloides de Opio (la de mayor capacidad de producción en el mundo), exportando el 95% de su producción.

Fuente: G. Isaac Morales Tenorio, “Experiencias internacionales sobre la regulación del cultivo de amapola para fines médicos y científicos”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019.

Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

En México, la disponibilidad de morfina es muy limitada y aunque en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para facilitar su prescripción y existencia en hospitales, el consumo promedio de morfina sigue estando por debajo del promedio de los países de Latinoamérica. De hecho, en 2013, resultado de la visita a México de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), se generó una recomendación para mejorar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional, en particular de los analgésicos opiáceos más importantes para el tratamiento del dolor.

Hasta aquí, el maestro Morales Tenorio expuso los modelos de regulación y del mercado lícito de opio; empero, en este punto de la exposición es importante considerar el caso mexicano, el carácter excepcional del mercado ilícito que afecta no sólo a México sino también a toda la región.

En el caso particular de los Estados Unidos, uno de los principales países con acceso y consumo de opiáceos para fines médicos y cuidados paliativos, los datos indican que el control de la prescripción y venta de medicamentos de morfina transitó en los últimos 15 años de un marco bastante laxo a otro de control muy estricto, establecido por las diversas agencias de ese país, tanto a nivel regional como federal. El ponente señala que este cambio llevó a los consumidores a buscar el mercado ilícito, incluido el consumo de opioides sintéticos, como el fentanilo y el carfentanil, sustancias que generan más daños que la morfina.

De acuerdo con lo señalado por el ponente, entre 2007 y 2014, diversas estimaciones indican que en Estados Unidos hubo un incremento de más de 340% en el número de consumidores de heroína. Este significativo aumento en la demanda de heroína y de opioides impactó de manera directa a México, sobre todo en el cultivo de la amapola y también en la producción de los opioides. A esta situación se suma el hecho de que México sigue siendo zona de tránsito de la heroína procedente de Colombia.

Datos del proyecto sobre *Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Amapola* realizado de manera conjunta entre el gobierno mexicano y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en fecha recientes, indican que la densidad de cultivo de amapola representa poco más de 30 mil hectáreas en todo el territorio nacional, donde las mayores concentraciones se encuentran en Guerrero y en el denominado Triángulo Dorado que conforman los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango.

Una vez que el maestro Isaac Morales ha realizado una revisión de las convenciones y los instrumentos jurídicos internacionales, las experiencias existentes en cuanto a la regulación lícita de amapola donde el caso más significativo corresponde a Turquía, por el cambio de regulación de un mercado ilícito a un mercado regulado de carácter estatal, considera que no existe un modelo único ni infalible que se ajuste a la realidad nacional debido a la dinámica que afecta hoy a México y a toda la región por el mercado ilícito de la amapola.

Sin embargo, con todas las experiencias que se tienen y con base en un análisis puntual de los instrumentos jurídicos internacionales, de lo que permiten y de lo que no permiten, sugiere que cualquier protocolo, cualquier acción, cualquier medida a desarrollar, una vez que se discuta justamente en estos foros y que el Legislativo evidentemente lleve a cabo estos trabajos, debería considerar el acercamiento con la JIFE, es decir, con la instancia internacional de fiscalización, además de considerar entre muchos otros, los siguientes aspectos:

1. Definir una estrategia para estimular la demanda de analgésicos opiáceos en nuestro país, es decir, un incremento de la prescripción de la morfina y de las existencias en los hospitales. Actualmente, hay tabús de parte de los médicos para prescribir morfina y las farmacias no quieren tener esta sustancia porque tienen temor a que se las roben y comercialicen en el mercado ilícito. Hay una serie de elementos que requieren de atención especial y de toda una estrategia integral para estimular esa demanda.

2. Una vez estimulada la demanda, se deberán presentar las previsiones anuales para México ante la JIFE, en las cuales se refleje este incremento y se justifiquen precisamente las medidas propuestas para cubrir la demanda, al menos del mercado interno.
3. Diseñar una estrategia integral de atención a las comunidades afectadas por el cultivo ilícito de amapola a partir de modelos de intervención focalizada para el desarrollo sostenible. Destaca que las personas, los agricultores y sus familias en las regiones productoras de amapola en el país, en su mayoría, han sido cooptados por los carteles de la droga, por la delincuencia organizada, para ser parte de esta dinámica ilícita. De ahí que sea necesario un programa de atención integral con orientación a un desarrollo en todos sus sentidos.
4. Por último, considera importante garantizar el control de todos los procesos en todo el ciclo de la amapola, desde el cultivo hasta la cosecha, procesamiento, comercialización y distribución, para evitar la desviación al mercado ilícito.

No existe un modelo aplicable a la situación nacional, pero con base en experiencias e instrumentos jurídicos internacionales, cualquier protocolo o medida a desarrollar debería considerar el acercamiento con la JIFE y entre otros aspectos:

Una estrategia integral para estimular la demanda de analgésicos opiáceos (incremento en prescripción de morfina y de existencias en inventarios de los hospitales)

Presentar previsiones anuales para México que reflejen un incremento que justifique las medidas propuestas (autorización de JIFE bajo *afirmativa ficta*)

Instrumentar una estrategia integral de atención a las comunidades afectadas, a partir de modelos de intervención focalizada para el desarrollo sostenible

Garantizar el control de territorio de cultivo y de todos los procesos del ciclo de producción para evitar el desvío al mercado ilícito

Fuente: G. Isaac Morales Tenorio, “Experiencias internacionales sobre la regulación del cultivo de amapola para fines médicos y científicos”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

PRODUCCIÓN LEGAL DE OPIO: EL CONTEXTO GLOBAL

Steve Rolles

Semblanza curricular

Máster en Development Studies por la universidad de Manchester y Bachelor of Social Sciences por la Universidad de Bristol. Tiene una trayectoria de más de 20 años en Reino Unido como Senior Policy Analyst para la Transform Drug Policy Foundation.

Abstract

La ponencia parte del análisis del opio y de la amplia gama de sustancias activas que contiene como la codeína, la tebatina y la morfina que es uno de los analgésicos de mayor potencia que se puede sintetizar en heroína.

Se analizan, también, las características del mercado del opio que funciona de manera paralela entre la producción legal y la no legal, destacando que, en el primero, la amapola y sus derivados se rigen con los mismos criterios que cualquier otro producto, en cambio, en el mercado ilegal la producción se asocia con violencia y con grupos criminales.

México es uno de los grandes productores de opio ilegal, pero puede transitar hacia un mercado legal con la participación de las comunidades, de la JIFE y con la creación de una agencia nacional que analice todas las decisiones sobre aspectos prácticos, institucionales y políticos que conlleva el proceso. Se ejemplifica con los casos de la India y Turquía que han logrado, de manera exitosa, una transición de cultivos y producción ilícita a lícita. Un mercado lícito para usos de mercadotecnia médica. También se consideran otros modelos de producción de amapola que se encuentran en el Reino Unido o lugares como Tasmania en Australia, en los que se cultiva la amapola en grandes extensiones agrícolas altamente industrializadas, a diferencia de India y Turquía, cuya producción es en pequeñas parcelas.

La última parte se centra en el tema de la subutilización de medicamentos opioides, considerada como una de las problemáticas más difíciles de atender puesto que implica cambios significativos en las instituciones y las estructuras institucionales, así como en el entrenamiento a los médicos para que puedan manejar correctamente la provisión nacional para satisfacer las necesidades en México.

Se reconoce que el mercado ilegal no se elimina, sino que se desplaza hacia otras regiones, hacia otros países, lo que es un factor central que se debe tomar en cuenta en una nueva regulación, porque los cárteles de las drogas van a seguir produciendo.

Relatoría

El maestro Steve Rolles, inició su presentación señalando que *The Transform Drug Policy Foundation* se ubica en el Reino Unido, pero opera vía internacional. Realiza análisis de políticas públicas y participa en foros políticos y de investigación con el propósito de eliminar el consumo de las drogas consideradas ilícitas, así como de formular políticas adecuadas. La fundación ha trabajado con la organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), y han producido una serie de publicaciones sobre el tema.

El ponente señaló que el opio es una planta fascinante que contiene una gama muy amplia de fármacos activos, incluye muchas más drogas a su interior que el cannabis. Entre las sustancias activas de la amapola está la codeína, la tebatina, que es un compuesto muy importante que se puede utilizar para poder sintetizar la oxicodeína; hidrocodeína, hidromorfina, tres de los opiáceos más relevantes por sus efectos calmantes. Contiene también morfina, uno de los analgésicos de mayor potencia que se puede sintetizar en diamorfina, conocida comúnmente como heroína, que se utiliza tanto por vía médica como no médica.

Steve Rolles afirmó que la amapola es una planta maravillosa y fascinante que tiene miles de años; sin embargo, la percepción que hay sobre ella, la mayoría de las veces, es negativa. Con mucha frecuencia se cree que las economías basadas en el opio son ilegales, lo cual —como aclara el ponente— no es tan cierto, puesto que la mitad de la producción de opio es legal y regulada. La producción ilegal se concentra, principalmente, en Afganistán, país que en los últimos años ha tenido cosechas muy significativas.

Producción legal de opio: claves

- El látex de opio contiene: codeína, tebaína (sintetizada en oxicodona, hidrocodona, hidromorfona) y morfina (sintetizada en diamorfina o "heroína").
- Históricamente, alrededor de la mitad de la producción mundial de opio se produce legalmente para el mercado médico.
- 18 países producen opio legalmente en la actualidad, los principales productores son: Australia, Turquía, Hungría, Francia, India, y España.
- La producción total es de aproximadamente 400 toneladas por año (varía de acuerdo a las reservas).
- La mayor parte de la producción es paja de adormidera. India es el único productor de goma de opio tradicional.

Fuente: Steve Rolles, “Producción legal de opio: el contexto global”, ponencia presentada en el *Foro La regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República, el 28 de febrero de 2019.

Disponible en

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

El mercado legal de opio y el mercado no legal funcionan de manera paralela; en el primero, la adormidera y sus derivados se rigen con los mismos criterios que cualquier otra planta, por ejemplo, en la industria farmacéutica su uso está claramente regulado: se pagan impuestos y no se asocia con violencia ni terrorismo. En cambio, en el mercado ilegal su producción se asocia con violencia y con grupos criminales. Son los mismos productos, pero desde luego, con mercados diferentes.

De acuerdo con el ponente, México es ya uno de los grandes productores de opio y, desafortunadamente, ilegal. Coincidió, además, con la opinión del maestro Gerardo Isaac Morales de que la producción de Australia, Francia, Hungría, España y Turquía se considera aparte.

Anualmente, como señala, la producción total de opio es de alrededor de 400 toneladas, pero con un descenso en los últimos años, cuya magnitud depende, desde luego, de la cosecha, de lo que se almacene y de las cifras que se consideren. En los últimos años, esta producción ha disminuido de cerca de 700 u 800 toneladas a 400. La mayor producción corresponde a la planta de adormidera seca (paja) que está semiprocesada.

En esta parte de la exposición, Steve Rolles abordó la experiencia de la India, que es uno de los principales países que cultivan de manera legal la adormidera y el único que produce de manera legal goma de opio, de la que se derivan varios alcaloides utilizados, para mitigar el dolor en distintas situaciones. Por ejemplo, se usa para las madres cuando dan a luz, pero también en cirugías, y a veces se prescribe a personas adictas a la heroína como una forma de tratamiento médico.

En cambio, en otros países la producción es ilegal, como en el caso de Afganistán, donde se ha tratado de erradicar a través de distintos medios, incluso los soldados británicos han estado en ese país desde 1911 y la misión con las fuerzas de coalición ha sido erradicar o reducir la producción de opio. Muchos soldados británicos han muerto en una guerra contra las drogas, una guerra contra el opio.

Por el contrario, en el Reino Unido hay una producción legal, una producción para tratar a los adictos a la heroína. Rolles indicó que cerca de su casa, en Londres, hay campos de cultivo de amapola y que posiblemente la situación que comentaba no tiene mucho sentido para nosotros, pero esa es la realidad que se tiene hoy en día, aunque no la única, pues existen otras alternativas. Hay opciones, pero él prefiere tener un mercado legalmente regulado, en vez de un mercado caótico, dirigido por el crimen organizado.

Sobre la Convención de 1961, dijo que cada país puede producir opio bajo la supervisión de la JIFE. La cantidad de droga producida es determinada por este organismo de Naciones Unidas, de acuerdo con las solicitudes. La producción doméstica, en términos de las importaciones, exportaciones y el almacenamiento debe ser reportado a la JIFE. Este proceso, aunque es burocrático, no es particularmente difícil en términos de las normas internacionales.

En la actualidad, sólo 18 países producen opio de manera legal y la JIFE ofrece apoyo técnico. De igual forma, ofrece guías para los países que deseen estar informados. La amapola es una planta que se puede cultivar en distintos ámbitos geográficos: en Afganistán, en las zonas tropicales de diversos países, o bien en un campo del Reino Unido a un paso de donde él vive. Esta planta es muy abultada cuando no se ha procesado y en un acre² de semilla de amapola se puede producir un kilogramo de opio.

Desde su punto de vista, no hay una amenaza en particular en el robo de los campos de amapola que requiera de seguridad, lo que marca una diferencia con el cannabis, que se utiliza en forma cruda, puesto que no se procesa significativamente. En cambio, cuando hay diez plantas de amapola éstas valen mucho dinero porque se pueden convertir en un fármaco útil.

Un kilogramo de opio crudo puede costar miles de dólares, y hay preocupación por la seguridad en el caso de que México se mueva hacia un mercado regulado. La preocupación se debe enfocar más a proteger las zonas del cultivo de la planta de amapola cruda que en tener opio crudo. Una vez que la zona de cultivo se tiene bajo seguridad, el procesamiento del opio en productos farmacéuticos, es decir, en morfina, codeína, entre otros, puede realizarse, sin mayor dificultad.

Ejemplifica con los casos de la India y Turquía que han logrado, de manera exitosa, una transición de cultivos y producción ilícita a lícita; un mercado lícito para usos de mercadotecnia médica. Esta producción es muy diferente a la que se encuentra en el Reino Unido o

² Medida de superficie utilizada en varios países para calcular la superficie de un terreno. En el Reino Unido, por ejemplo, un acre (ac) equivale a entre 0.4 y 0.5 hectáreas.

lugares como Tasmania en Australia, donde la amapola se cultiva no en pequeñas parcelas, sino en grandes extensiones agrícolas altamente industrializadas. En cambio, Turquía tiene entre 70 mil y 100 mil productores con licencias que se renuevan cada año y producen en pequeñas cantidades, en promedio la mitad de una hectárea de opio. Existen, además, 600 mil personas con ingresos relacionados con el mercado legal del opio en Turquía. Anualmente, la producción legal de opio genera alrededor de 60 millones de dólares en ingresos por exportaciones.

En Turquía, se eliminó la producción ilícita de opio y la experiencia de ese país sugiere que una transición ordenada de la producción ilícita a la producción lícita con fines médicos y científicos usando a los mismos agricultores es posible.

En esta parte de la exposición, Steve Rolles se pregunta:

¿Cuáles son los retos específicos para México?

En su opinión, es importante que en México, se desarrollen aspectos prácticos, institucionales y políticos para una producción legal de opio, es decir, que se tomen una serie de decisiones sobre la naturaleza de la producción y del mercado. Ello significa que México va a necesitar establecer una agencia nacional para analizar las decisiones. En su opinión no cree que solamente se tenga que trabajar con la JIFE. México -afirmó- tendrá que analizar y decir a quién se le deben otorgar las licencias de producción, la cantidad y el tipo de opio que se producirá. Puntualizó que cuando se habla de un tipo de opio también se debe definir el tipo de adormidera que se cultivará, las cuotas que se destinarán para cubrir la demanda interna y las que se destinarán a la exportación, entre otros aspectos.

Reconoció que hay un tema que prácticamente no se ha abordado, pero su análisis es de gran relevancia, pues hace referencia a la demanda nacional de medicamentos opiáceos para el control del dolor y cuidados paliativos. Al respecto, subrayó que hay un subabastecimiento de este tipo de medicamentos, lo que representa un grave problema; un problema mayor que involucra a una serie de aspectos nacionales de distinta índole.

Esta dificultad es tan difícil o más difícil que lo relacionado con la producción de opio en general, ya que implica cambios significativos en las instituciones y sus estructuras, así como en el entrenamiento de los médicos para que puedan manejar correctamente la provisión nacional para satisfacer las necesidades en México. Para el ponente, es muy importante que consideren esta serie de retos y preguntas, porque son de otra índole.

En este marco, abordó el ejemplo de Turquía para mostrar que la transición de un mercado ilegal a otro legal es posible, pero reconoce que la situación de México es muy diferente a la del caso turco. Propuso que cuando se transite hacia el mercado legal, una parte del opio puede abastecerse con este tipo de productores ilícitos que seguramente contarán con las licencias para producirlo de manera legal. Exactamente, cuándo y cuántos no lo puede precisar, pero tampoco quiere especular, aunque sí enfatizar que México tiene retos muy importantes debido, entre otros factores, a que los productores ilegales de opio se ubican en diferentes áreas geográficas, tanto de Guerrero como de otros estados. Los grupos criminales operan en áreas marginadas desde el punto de vista económico y social. Hay una cultura de la ilegalidad y una cultura de la violencia asociados con esos grupos delincuenciales.

Una situación similar se vivió hace mucho tiempo en Turquía y en la actualidad se vive en México. De parte de los agricultores hay una gran hostilidad hacia el Estado, la policía y hacia la población. A los productores mexicanos no se les ve como aliados, sino como enemigos o como un gran reto.

A los agricultores que han estado produciendo opio de manera ilegal, hay que integrarlos de nuevo al mercado legal y a la vida institucional lo cual, sin duda, es muy difícil y representa todo un gran reto; sin embargo, vale la pena intentarlo y hacer la transición correcta para que los agricultores que producen ilegalmente cultiven de manera legal.

Sin duda, se requiere de la intervención directa del Estado más que de una agencia para satisfacer los requisitos de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas. El ponente consideró que es posible llegar a producir de manera legal *poppy* o adormidera, o bien optar por otro tipo de cultivos en las zonas que ahora producen de manera ilegal. Hay que lograr que las autoridades locales y los agricultores cuenten con las mejores prácticas para mejorar la situación actual de México. La participación de las comunidades, los planes de inversión a largo plazo tienen que ser parte de una estrategia de multiagencias y programas de apoyo con recursos económicos. Es de esperar que esto funcione bien, no tiene que ser inmediato, pero hay que trabajar en ello.

En la última parte de su exposición el Mtro. Rolles, abordó uno de los grandes problemas de la transición hacia la producción legal de opio que se asocia con la alta demanda de heroína ilícita, no médica, la cual seguramente va a permanecer. Al respecto apuntó que mientras esta demanda exista, habrá oportunidades, utilidades para los carteles y para que este tipo de producción ilícita no desaparezca, sino que se desplace hacia otras áreas geográficas, a otras regiones y países. Recuerda que cuando Turquía transitó de un mercado de opio ilegal a legal, la producción ilegal se movió, directa y significativamente a México, fue de Turquía a México.

Destacó que el mercado ilegal no se elimina, sino que se desplaza, puesto que los carteles van a seguir produciendo opio ilegalmente, de ahí que se requiera tener mucho cuidado y siempre tenerlo en cuenta.

El uso indiscriminado de medicamentos opioides ha generado en los Estados Unidos una crisis de salud, sin embargo, también se están utilizando los opiáceos como forma de tratamiento. Por ejemplo, la hidromorfona, que es otro medicamento derivado de la amapola, se ha utilizado mucho tanto en el Reino Unido como en otros países de Europa y en Canadá, o bien, se prescribe el opio como un fármaco sustituto de la heroína.

Se han hecho varias pruebas y se han utilizado positivamente en Irán. Este tipo de recetas se ha expandido en los Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, en México hay que contar con estas medicinas, y quizás a largo plazo este tipo de beneficios se tendrán en ambos lados de la frontera, porque la demanda de provisión médica con opioides seguramente se modificará, y México también se movería de una producción ilícita a una producción lícita con fines médicos.

¿Impactos en la producción legal de opio? El efecto globo



- La demanda de heroína ilegal se mantiene y la transición a la producción médica legal no cambia esta dinámica.
- La producción para el mercado ilegal sigue siendo rentable: la producción simplemente se ampliará o se desplazará geográficamente (la producción turca ilícita se trasladó a México) -el efecto globo-.
- Pero, si se exploran las respuestas innovadoras a la crisis de los opioides, incluida la prescripción de heroína legal, hidromorfona u opio a las personas con dependencia, existe la posibilidad de que la demanda ilícita se reduzca.
- También existe la posibilidad de que algunos de los opiáceos prescritos médicamente se produzcan en México, tomando en serio el concepto de "responsabilidad compartida" para ambos lados del "problema mundial de las drogas".

Fuente: Steve Rolles, "Producción legal de opio: el contexto global", ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República, el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

Steve Rolles concluyó su exposición con una recomendación sobre la relevancia que se debe otorgar al trabajo en conjunto de Estados Unidos y Canadá, para expandir la producción legal en México y, en general, en toda Norteamérica.

LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA EN LA PRODUCCIÓN LEGAL DE ADORMIDERA

Jesús Pérez Caballero

Semblanza curricular

Es becario de posdoctorado por la UNAM y doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED (Madrid, España). Es experto universitario en crimen organizado transnacional y seguridad por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED) y especialista universitario en Gestión de Crisis por la UNED. Actualmente se desempeña como profesor-investigador, cátedras Conacyt, en el Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Abstract

Analiza la experiencia de España y la forma en que se llevó a cabo la regulación del cultivo de la adormidera, reconociendo que el tránsito hacia un mercado legal de esta planta guarda estrecha relación con determinados momentos históricos. Se plantean algunas directrices que México va a requerir en caso de que opte por transitar hacia el cultivo legal de la adormidera y se reconoce la vigencia e importancia de tener un marco internacional del cual existe un consenso prácticamente universal.

Relatoría

El doctor Jesús Pérez Caballero señaló que su exposición es un aterrizaje de lo planteado hasta el momento en torno a la amapola y sus derivados debido a que considera sumamente importante definir las directrices que México va a requerir cuando opte por transitar hacia el cultivo legal de la adormidera. Es decir, se trata de replantear el desvío de los mercados ilícitos y usar los derivados de la amapola para usos terapéuticos y científicos. Reconoce la vigencia e importancia de tener un marco internacional del que México es parte y del cual existe un consenso prácticamente universal, ya que muchos países lo han adoptado. Incluso, los acuerdos de las convenciones de estupefaciente del 61, 71 y 88 han sido reconocidos por más países que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que, de acuerdo con su opinión, tiene un carácter más universal. En suma, hay un consenso muy claro respecto a la necesidad de una fiscalización internacional.

En su exposición, el doctor Pérez Caballero habló también de la experiencia española y de la forma en que se llevó a cabo la regulación del cultivo de la adormidera en España y la relación que guarda este proceso con algunas cuestiones sociohistóricas, es decir, de cómo llega lo jurídico a la realidad. El tránsito hacia un mercado legal de la adormidera en España -dijo- guarda estrecha relación con determinados momentos históricos. De hecho, reconoció que hay casi una especie de empalme “de orden y mando”, puesto que este proceso inició durante la dictadura franquista, al igual que en Turquía, donde no había una democracia, es decir, hay factores que se relacionan con la forma en que se decide tomar una determinada vía y los consensos que se pueden lograr o no en torno de dichas decisiones.

De acuerdo con el doctor Pérez Caballero, en el caso de España hay una correlación muy clara entre el ordenamiento internacional y la forma que se plasmó en el ámbito interno. El modelo que se adoptó en ese país fue de concesión privada, pero en condiciones particulares, tanto por la forma en que se cultiva como en el tipo de empresa que se crea, las personas que las gestionan y las maneras en que deambulan entre los pactos del *establishment*.

En esta concesión, al Estado español le toca la importante tarea de establecer toda la regulación y tiene la última palabra, porque al final ese monopolio es del Estado. El ponente opina que, seguramente, en el caso mexicano puede pasar algo similar si se opta por una nueva regulación.

Expone el caso de Australia y considera que es diferente al español, porque en ese país hay más empresas que participan en el cultivo y procesamiento de la adormidera. La India es otro caso que él considera interesante, porque ahí existen una serie de subsidios para los agricultores y una presencia más cercana de éstos en el cultivo de la adormidera. En opinión del doctor, esta experiencia también se podría implementar en México.

En cuanto al papel del agricultor en el caso de España, Pérez Caballero considera que es muy limitado puesto que únicamente se centra en llenar un formulario para que le otorguen el permiso y pueda cultivar adormidera, pero sin derecho a opinar sobre el proceso. En el caso español, prevalece un gran secretismo en torno al cultivo de la adormidera, así como sobre la producción de medicamentos opiáceos, aunque, posteriormente, toda la información que se requiera se encuentre disponible. Distintos medios españoles han reconocido que esta cultura del secretismo se relaciona directamente con cuestiones de seguridad y este aspecto puede ser de gran utilidad en el caso mexicano.

La cultura del secretismo puede ser de **facto** y estar vinculada con la demanda de información por parte de la población o bien puede ser por **consenso**, ya que por cuestiones de seguridad nacional y por la violencia que priva es necesario mantenerla resguardada de los grupos de narcotraficantes y criminales. En todo caso, este es un tema, como sugiere el ponente, que debe ser discutido ampliamente entre la ciudadanía y las autoridades.

Hasta hace poco tiempo, la empresa concesionaria del gobierno español que controlaba todo el proceso de la adormidera, esto es, desde la concesión de licencias a los agricultores hasta el cultivo y las exportaciones de medicamentos opiáceos era Alcaliber. Sin embargo, esta empresa se vendió a un grupo inglés con sede en las Islas Caimán. Alcaliber también era el proveedor de estupefacientes en España.

Antes de la venta de Alcaliber, había entre 300 y 500 licencias vigentes para el cultivo de la adormidera en España, más específicamente, para el cultivo de la *papaverum somniferum* variedad *nigrum* que, según plantea Alcaliber y señalan los informes oficiales, es una variante mucho menos desviable al mercado ilícito, lo cual, sin duda, es muy relevante. De acuerdo con el doctor Pérez Caballero, hay distintas variedades de adormidera y dependiendo de la variedad en cuestión va a ver mayor o menor facilidad para que se desvíe al mercado ilícito y este aspecto también se debe tomar en cuenta.

A partir de lo anterior, de acuerdo con el ponente, se desprenden dos elementos que pueden considerarse para un proceso integral de legalización de la adormidera en México:

- En primer lugar, hay que elegir qué tipo de variedad de adormidera se puede sembrar o si de facto se está cultivando otra variedad; analizar cómo se puede cambiar la opción elegida, es decir, no es lo mismo una variante que sea más rica en tebaína a otra que sea más rica en morfina.
- También se debe considerar el rendimiento de la variedad de la *papurum somniferum* que se desea cultivar. Por ejemplo, el mercado de regulación en Tasmania, Australia, donde la adormidera se cultiva desde 1966, cuando se concedieron las primeras licencias, se ha tenido que adecuar debido a que Tasmania es una Isla y los terrenos no se pueden ampliar, entonces se ha incentivado un mayor rendimiento de alcaloides.

Cuando el ponente abordó el caso español, reconoce que se trata de un ejemplo paradigmático debido a la fusión entre la tecnología y el cultivo de estupefacientes, dado que ambos aspectos se encuentran muy relacionados. También considera que su país, España, es una potencia en la producción de estupefacientes y su exportación. Entre los factores que han contribuido a esta situación y que están involucrados en la producción de la adormidera, menciona los de carácter jurídico, los institucionales y los geopolíticos, los cuales, a su juicio, se pueden considerar para realizar un proceso paulatino de legalización de su cultivo en México.

Sobre el marco jurídico del régimen español, mencionó que hay una ortodoxia legal que incluye todo un sistema, toda una institucionalidad para crear una fiscalización de estupefacientes desde principios de siglo XX, lo cual no se encuentra en el caso de Turquía por diferentes circunstancias. El primer organismo de fiscalización de España se transforma en la década de los 70, en el Servicio de Restricción de Estupefacientes y, en la actualidad, corresponde a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

Pérez Caballero puso énfasis en que no quiere dar la idea de que se necesita crear nuevas instituciones, sino más bien que hay aspectos técnicos que es necesario considerar. En España hay cierta organización que permite establecer una pauta de continuidad y que supone un cuerpo de técnicos ya establecido, una serie de dinámicas, de sinergias; es una tendencia a dar lo fiscalizado, una serie de controles estadísticos anuales que en México no existen o no se comparten o existen, pero de una forma deficitaria.

Consideró que fue hasta 2016, con un informe de 2014-2015, que en México se tuvieron los primeros datos sobre el cultivo de adormidera, lo cual, si bien es importante, también es insuficiente para sustentar una nueva política en la materia. Desde su perspectiva se requiere contar con más información, que se puede obtener a través de un censo y, a partir, de ahí valorar el tránsito hacia la legalidad, o bien esperar a que existan más datos de dos o tres años más, mínimo, para conocer la tendencia que sigue su cultivo.

En España, no es casualidad que se tenga uno de los sistemas más consolidados, sino que esto es resultado de toda una inercia institucional de casi un siglo. La primera licencia se otorgó a la empresa Alcaliber en 1973. En el caso de Turquía fue hasta 1981 cuando transitó hacia el mercado legal.

Esa institucionalidad permitió a España responder a un plan B sobre lo que pasaría si no se podía enmendar esa fuente de estupefacientes. Todo el monopolio jurídico ayudó al país para que pudiera producir adormidera de manera legal. Mientras. La diferencia es que, en el caso mexicano, el terreno es casi inhóspito.

El doctor Pérez Caballero señala que la situación del monopolio legal de estupefacientes que prevalece en España puede ser una contradicción según la legislación de la Unión Europea, porque no hay monopolios legales, no debería haber, pero sí los hay. En el caso español, hay una tradición desde el siglo XVII de los artículos estancados: el estancamiento del tabaco es el más conocido, así como el de la lotería nacional; es decir, productos que el Estado se reserva, con todo lo que implica y con una serie de inercias dentro del propio gobierno en el que, como él refiere, hay una *realpolitik* del gobierno con la empresa.

En el caso de la adormidera, se considera al cultivo del opio —de acuerdo con documentos oficiales— como estratégico; de hecho, se define que la adormidera es un artículo estancado. Cuando aborda el tema de la empresa Alcaliber, señala que los dueños fueron pioneros en el desarrollo de patentes y de la industria farmacéutica española relacionada con un saber hacer de muchísimos años.

Para finalizar su exposición y a manera de síntesis, el doctor Pérez Caballero señaló cuatro elementos a tomar en cuenta en caso de que México decida transitar hacia la legalidad en la producción de adormidera:

- i) La temporalidad de España es totalmente distinta a la de México. España viene de una tradición casi secular, de sinergias, de relaciones de larga data con la institucionalidad; en cambio México se encuentra en un contexto totalmente distinto.
- ii) Geográficamente, los cultivos en España se ubican en un terreno amplio que permite la transparencia y el control de los cultivos, lo que en México no pasa, es decir, los cultivos se localizan en distintos estados (Nayarit, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, entre otros), por lo cual no sólo se puede hacer una propuesta para Guerrero.
- iii) La empresa que realizaba el cultivo legal de adormidera en España fue vendida a un grupo inglés. Sin embargo, con el fondo de inversiones que pertenecía a la familia pionera en el cultivo de la adormidera, se ha decidido crear una nueva industria con la empresa inglesa con el nombre de *Lineogel*, que se dedicará al cultivo del *cannabis*.
- iv) Hay que tener en cuenta que, hoy por hoy, los vientos no se dirigen hacia la adormidera; sin embargo, es posible establecer medidas de continuidad, plantear una nueva agenda y una vía para México, como se ha seguido en otros países, un camino para otro tipo de estupefacientes.

OPCIONES PARA EL APOYO A LAS COMUNIDADES INVOLUCRADAS EN EL CULTIVO DE AMAPOLA EN MÉXICO

Raúl Martín del Campo Sánchez

Semblanza curricular

Maestro en Psicología de la Salud con residencia en adicciones por la UNAM y licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Cuenta con 17 años de experiencia en prevención y tratamiento de adicciones.

Ha trabajado en Conadic y durante cinco años fundó y dirigió el Instituto Mexiquense contra las Adicciones, primer organismo público y autónomo en el país encargado de la reducción de la demanda de alcohol, tabaco y drogas.

En 2013, fue nombrado Director General del Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones y, desde 2016, es miembro Experto Independiente de la Junta de Fiscalización de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas.

Abstract

Analiza las convenciones sobre estupefacientes (1961, 1977 y 1988) y aclara que tanto la JIFE como la ONU no están en contra de la legalización de la adormidera para fines médicos y científicos, siempre y cuando se consideren todos los elementos necesarios para que se pueda definir una buena política que realmente cumpla con los propósitos establecidos.

Aborda el papel de la JIFE, de los Estados miembros y los países que cuentan con la autorización para producir la amapola con fines alimentarios, ornamentales y médicos, básicamente para la producción de medicamentos y en donde la industria se encuentra en un proceso constante de mejoramiento, lo que posibilita un alto rendimiento de los cultivos y el incremento de la producción de opioides, en particular, de los sintéticos que son muchos más caros que la morfina.

En cuanto a México, analiza la situación del mercado internacional debido a que hay suficientes existencias de morfina y tebaína y no se va a facultar a un nuevo país para que produzca más. Desarrolla por qué la legalización de la amapola en México *per se* no va a terminar con la violencia que se está viviendo.

Hay una serie de recomendaciones que, desde 2005, la JIFE le formuló al gobierno mexicano para que instrumente programas alternativos, tanto de desarrollo como de cultivos. Sin embargo, hasta la fecha estas observaciones no se han cumplido. Finalmente, se propone la definición de una estrategia para prevenir el abuso de medicamentos opioides y una política de acceso a estos medicamentos.

Relatoría

El maestro Raúl Martín del Campo Sánchez dijo que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes tiene 13 miembros elegidos por los países que integran el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Uno de estos miembros es un mexicano, lo que constituye una gran ventaja porque permite trabajar de manera más estrecha, aunque las cuestiones técnicas requieren analizarse con la Oficina del Consejo que se localiza en Viena, pues

ellos son los expertos en la materia. Reconoció que es posible que algunas de sus opiniones no coincidan específicamente con las de la JIFE, órgano colegiado que se expresa mediante sus canales oficiales.



JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES



JIFE 2016

El mundo no está obligado a elegir entre la aplicación “militarizada” de la legislación sobre drogas y la disponibilidad no regulada de las drogas sometidas a fiscalización internacional. Los tratados no exigen ninguna “guerra contra las drogas”.

Fuente: Raúl Martín del Campo Sánchez, “Opciones para el apoyo a las comunidades involucradas en el cultivo de amapola en México”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

Respecto al uso de la adormidera, que es así como la llaman en las convenciones sobre estupefacientes (1961, 1977 y 1988), aclara que la JIFE o la ONU no están en contra de su legalización para fines médicos y científicos, no están en desacuerdo con que este proceso se lleve a cabo; sin embargo, considera conveniente que se tomen en cuenta todos los elementos necesarios para que se pueda definir una buena política que realmente cumpla con los propósitos establecidos. Señaló que, ciertamente, a la JIFE le corresponden las funciones de fiscalización. A la JIFE le toca velar porque se cumplan las convenciones sobre estupefaciente firmadas por alrededor de 190 países, a nivel internacional.

Otro punto que el maestro Martín del Campo abordó fue el relativo a la importancia que la JIFE otorga al cumplimiento de los Estados miembros en cuanto a los objetivos de las convenciones con pleno respeto a los derechos humanos y de acuerdo con los principios de proporcionalidad (alternativas a las condenas); el principio de integralidad, es decir, se tienen que aplicar políticas que sean sensibles a las necesidades de la ciudadanía de cada uno de los países.

De igual forma, consideró importante tomar en cuenta que las convenciones sobre estupefacientes, a pesar de que a veces se crea lo contrario, no proponen que deba darse una guerra frontal contra las drogas. Las convenciones enfatizan en el control de las sustancias, pero no significa que se deba estar en un extremo totalmente regulado ni en otro totalmente prohibicionista. La JIFE acepta, “al menos la JIFE de la cual formo parte”, toda estrategia o toda nueva idea que tenga como propósito central atender el problema de una manera creativa, obviamente dentro de los parámetros que fijan las convenciones.

El ponente refirió que, en la actualidad, hay más de una docena de países que cuentan con la autorización para la producción legal de adormidera con fines médicos. Otros países cuentan con la autorización para producirla con fines alimentarios, puesto que la semilla que está dentro del bulbo de la adormidera se utiliza para repostería, sobre todo en los países europeos y asiáticos. También señala que hay países que tienen autorizado una producción muy pequeña para fines ornamentales.

Entre los principales países que la producen con fines médicos, se encuentran Australia, Francia, España, Turquía y Reino Unido. Para la producción de medicamentos, estos países cuentan con una industria muy refinada que han estado mejorando continuamente, lo cual posibilita que el rendimiento de los cultivos y las existencias puedan mejorarse.

Aclaró que la industria farmacéutica en esos países no utiliza el método que emplean los campesinos de rayar el bulbo para obtener la savia como mecanismos de defensa y de ahí extraer el opio. La industria farmacéutica seca toda la planta de adormidera mediante un proceso químico especial o en su defecto la seca al sol, posteriormente la tritura y la puede almacenar en silos durante meses o años, también se puede producir concentrado de adormidera y mantenerlo en un stock. Todo ello genera que las existencias del producto a nivel mundial sean generalmente bastante altas y a la JIFE le tocar evaluar que ello no sea así. Por ejemplo, el año pasado disminuyó la producción de paja de adormidera precisamente porque ya las existencias a nivel mundial eran demasiado altas. El ponente añade que cuando escucha que el mercado de la adormidera es un mercado pujante, él no alcanza a percibir qué tan pujante es, porque hay años donde la producción disminuye. Señala que, lamentablemente, este hecho se ha vinculado con la falta de acceso en el mundo a los medicamentos para el tratamiento del dolor y cuidados paliativos. Aclara que esta situación, sin embargo, no se relaciona con la baja en la producción sino con el hecho de que los médicos no recetan los medicamentos, los ciudadanos no los quieren tomar y las cadenas de distribución al interior de los países no son eficientes para tenerlos disponibles.

La industria tiene la posibilidad de extraer morfina tebaína de la paja de la adormidera y codeína o noscapina para hacer diferentes tipos de medicamentos. De toda la morfina que se produce en el mundo, sólo 10% se utiliza para fines de tratamientos paliativos, mientras que el otro 90% se transforma en codeína para hacer jarabes para la tos. Realmente hace muchísima falta trabajar respecto a la posibilidad de que los programas de salud de los países puedan proporcionar servicios de tratamiento paliativo a los enfermos que los requieran y contra el dolor.

La producción de opioides en el mundo se ha incrementado, pero realmente lo que más ha aumentado es la producción de opioides sintéticos, opioides que son mucho más caros que la morfina. La morfina no es un opioide caro afortunadamente; empero, la producción de opioides sintéticos se ha incrementado debido a los intereses de la industria farmacéutica a nivel mundial, ya que le conviene vender las medicinas caras. Es por ello que hay una mayor producción de opioides sintéticos que de opioides naturales.

El ponente abordó específicamente el caso de la India y señala que este país es el único productor legal de opio natural en el mundo, pero resulta que por la tendencia a comprar opioides sintéticos, Estados Unidos —que era su principal comprador de opio— dejó de comprarles hace dos o tres años. Considera que realmente ya no hay un interés de la industria farmacéutica por comprar opio, lo que ésta quiere son materias primas de la adormidera y opioides sintéticos.

El mandato de la JIFE es acompañar a los gobiernos para garantizar la disponibilidad de medicamentos, lo cual es muy importante. Se trata de que haya disponibilidad de ellos, sólo que en este punto aplica el principio de la no proliferación de las materias primas o de los cultivos, es decir, también a la JIFE le toca la complicada labor de supervisar que haya suficiente, pero no demasiada existencia de materias primas o de cultivos para evitar la posibilidad de que se desvíe hacia fines ilícitos.

Consideró que, en el caso de que México solicitara ante la JIFE convertirse es un país productor y exportador legal, sería necesario analizar la situación en que se encuentra el mercado internacional, pero como antes comentó, la mayor cantidad de morfina no se utiliza para cuidados paliativos sino para fabricar jarabes con codeína. Actualmente, hay una amplia gama de medicamentos de opioides sintéticos que no se extraen de la adormidera, no es su origen. Como se señala en el *Informe anual mundial de 2018 de la JIFE*, los países productores decidieron reducir su producción para 2018, puesto que no hay suficiente demanda. Las 864 toneladas de morfina y 363 toneladas de tebaína que se producen son suficientes para satisfacer la demanda mundial entre 15 y 22 meses. Se pregunta entonces: ¿Cómo si hay suficiente cantidad a nivel internacional de morfina y tebaína se va a facultar a un nuevo país para que produzca más? Aclara que no está cerrada totalmente la puerta, pero hay todo un trabajo que se tiene que hacer con la comunidad internacional, si se quiere que México tenga un lugar en el conjunto de los países productores y exportadores legales.

Refirió, por ejemplo, que en 2018 Francia decidió pausar su producción de adormidera rica en codeína, porque ya no encontraba suficientes clientes que desearan adquirirla o bien su stock era demasiado amplio. Del 10% de morfina que se utiliza para fines paliativos y de dolor, el 80% se utiliza, como ya comentaba, en países de ingresos altos que representan cerca de 15% de los países del mundo.

En este punto, el maestro Martín del Campo señaló que está jugando un poco a hacerle de abogado del diablo. Formuló una serie de preguntas de gran relevancia que pueden servir de guía en caso de que México solicitara legalizar el cultivo de la amapola ante la JIFE: ¿Cómo se podría hacer para que esta petición fuera aceptada? Consideró que tendría que tratarse de una propuesta más integral y que es muy importante que se empiece a ver el tema de legalizar la amapola para fines médicos y científicos como un paso dentro de una estrategia mucho más amplia.

En su opinión, la legalización de la amapola *per se* no va a terminar con la violencia que se está viviendo en México, es sólo uno de los pasos dentro de una estrategia mucho más amplia que está integrada por tres pilares fundamentales:

- i) Recobrar el control del territorio y el Estado de derecho, al mismo tiempo que se aplica el principio de amnistía del que tanto se ha hablado en los medios de comunicación.
- ii) Impulsar programas de cultivos alternativos en las regiones productoras en donde uno de los cultivos pueda ser la amapola, pero no el único. La opción que contempla tiene que ser un programa de cultivos alternativos, de todos los posibles cultivos que se puedan ofrecer en esa región o regiones.
- iii) El programa debe estar enfocado a promover el acceso controlado a los medicamentos para cuidados paliativos y también para el tratamiento de mantenimiento con metadona, por ejemplo.

La propuesta sobre la amnistía a los campesinos, que han sido obligados a ser parte de la red de narcotráfico y que se contempla en el pilar uno, es totalmente congruente con los principios de las convenciones internacionales de control de drogas. Este principio se llama de proporcionalidad

y se centra precisamente en ofrecer el perdón a las personas que fueron obligadas a ser parte de las redes. Obviamente, uno de los incentivos de mayor importancia es que puedan tener cultivos dentro de la base de la legalidad.

Es muy probable que los cultivos tengan que ser subrogados en cierta medida por el gobierno, lo cual implica la necesidad de que se conozcan los rendimientos económicos que les dejaban a los agricultores los cultivos de amapola y ofrecerles alternativas que les proporcionen viabilidad para vivir dentro de la legalidad y, además, vivir bien. El paso cero es recobrar el control de los territorios para evitar que regrese el narcotráfico y poner a las comunidades en un verdadero riesgo.

Otro aspecto que el ponente abordó se relaciona con la observación que la JIFE le formuló al gobierno mexicano desde 2005 para que instrumentara programas alternativos tanto de desarrollo como de cultivos; sin embargo, hasta la fecha México no ha cumplido con esta observación. El maestro Martín del Campo continúa su exposición señalando que hay 25 países que se encuentran en programas de desarrollo alternativo y México no forma parte. Esta situación ha tenido graves consecuencias, como el haber utilizado al ejército para combatir a los campesinos; se ha puesto al ejército contra la ciudadanía que se suponía estaba protegiendo. El ponente señaló además que desconoce las razones por las cuales México no cuenta con iniciativas para el desarrollo alternativo cuando a nivel mundial hay recomendaciones al respecto.

Enfatizó que nuestro país cuenta con un diagnóstico de la UNODC, en coordinación con varias dependencias, y de acuerdo con esta información se puede identificar dónde se encuentran los cultivos de adormidera. Lamentablemente son áreas muy dispersas, con un cultivo que se expande a 30 mil hectáreas. En el análisis que realiza, considera que la producción de opio en México se encuentra estrechamente relacionada con el consumo en la Unión Americana. México puede hablar ante la comunidad internacional sobre el estado o posición excepcional que vive por su cercanía con Estados Unidos y este puede ser un argumento para que los organismos internacionales apoyen a México en las nuevas decisiones, además de todo el trabajo bilateral que se requiere llevar a cabo con el gobierno de los Estados Unidos respecto a sus políticas de consumo interno.

Otro aspecto que consideró de suma importancia es el desarrollo de las comunidades, el cual está íntimamente relacionado con la cadena productiva, pero con una cadena productiva completa que les permita a los campesinos tener seguridad de que lo que siembren se va a vender bien y no se les va a quedar almacenado. En su opinión, es necesario analizar las diferentes alternativas de desarrollo de las comunidades, puesto que éstas no sólo necesitan contar con una fuente de ingresos para vivir, sino también requieren de carreteras, escuelas, opciones de trabajo, es decir, de toda una estrategia integral.

Recalcó la necesidad de que todas las dependencias de la administración pública puedan involucrarse en dicha estrategia: la de agricultura, de economía, de trabajo, de bienestar, de salud, entre otras. También se requiere establecer canales para el diálogo entre los legisladores y las secretarías de Estado para poder trabajar en la propuesta concreta.

Martín del Campo advirtió que resulta fundamental impulsar el cultivo de diversos productos en las comunidades y no solamente de la adormidera, puesto que las 30 mil hectáreas de cultivo de paja de adormidera que tiene México representan prácticamente 50% de la producción mundial con fines médicos. Entonces, no se puede suponer que estas 30 hectáreas se

van a poder utilizar en la producción de medicamentos debido a que se inundaría el mercado internacional. Por consiguiente, se debe analizar seriamente cuánto de esa producción es viable y cuánta se requiere para consumo interno.

Respecto a este último punto —el consumo interno—, el ponente refirió que la JIFE le ha autorizado a México las estimaciones de consumo de medicamentos y estupefacientes que solicita anualmente, salvo en el caso de la efedrina por las razones de todos conocidas. El tema, entonces, no es la falta de medicamentos en México, sino que no se piden suficientes medicamentos. Sobre esta cuestión, Martín del Campo considera que las autoridades de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) no solicitan los medicamentos porque creen que las farmacias no los van a vender, entonces para qué los solicitan, ¿A dónde los van a guardar?

En México hay todo un tema sobre la cadena de distribución que impide que las farmacias tengan este tipo de medicamentos por miedo a que las asalten. Sobre esta cuestión, el ponente propone que, a través de un diagnóstico, se identifiquen las farmacias que puedan vender los medicamentos opiáceos, además de analizar las medidas de seguridad que se requiere establecer para hacer viable la venta de tales medicamentos en las farmacias.

Consideró que se podría comenzar con las farmacias que pertenecen a los hospitales grandes, a los centros urbanos; pero el desabasto en México no tiene que ver con la falta de materia prima, sino con el hecho de que no se solicita ni se distribuye el medicamento.

En la última parte de su exposición, se refirió al trabajo que México tendría que realizar para cultivar adormidera que la industria farmacéutica pueda utilizar en la elaboración de medicamentos para consumo interno. Frente a esta cuestión, plantea que es necesario trabajar para incrementar el mercado local o bien la demanda de medicamentos opiáceos, pues en el caso de que México comience a producirlos sin que exista una demanda para este tipo de fármacos, se acumulará un gran stock que representará una gran tentación para el crimen organizado. Hay que recordar que de la morfina se produce o se extrae la heroína y tenemos como vecinos del norte al principal mercado consumidor. En todas las propuestas que haga México, es de suma importancia que la Secretaría Salud esté involucrada.

Respecto a las encuestas que lleva a cabo la JIFE a nivel mundial sobre estos temas, el maestro Martín del Campo comparte las siguientes situaciones que se han identificado:

- 1) Hace falta capacitación y sensibilización sobre los problemas de dolor a los profesionales de la salud a nivel mundial, incluido México, es decir, se tiene personal médico y de enfermería que no le otorga la debida importancia al manejo del dolor crónico.
- 2) Falta capacitación inclusive en la currícula básica de los profesionales de la salud o capacitación especial para identificar las situaciones en que se pueden recetar los medicamentos opiáceos, puesto que no todo dolor se alivia con otro tipo de fármacos. Hay dolores que se pueden tratar con antiinflamatorios, por ejemplo.
- 3) El personal médico tiene temor de generar adicción a sus pacientes, pero existen protocolos de recetas que se dan por breves periodos para evitar, precisamente, la adicción.

La cultura constituye otro de los factores que limita el uso de estos fármacos. En México los pacientes tienen mucha resistencia a consumirlos, de ahí que sea importante llevar a cabo campañas para sensibilizar sobre el manejo del dolor.

Para terminar su exposición, el maestro Martín del Campo planteó la relevancia de que una política de salud que promueva el uso de medicamentos para el dolor se tiene que acompañar también del aprendizaje de los errores presentados en el sistema norteamericano. Por ninguna circunstancia se quiere repetir la experiencia de los Estados Unidos, donde se observó una gran corruptibilidad de diferentes instancias como, por ejemplo, en la industria farmacéutica. La mitad de los decesos al año por sobredosis de drogas suceden en Estados Unidos, esto es cerca de 80 mil personas. No queremos eso para México, lo que se pretende es que haya mayor accesibilidad a los medicamentos para el dolor y que se apliquen, también, suficientes controles para que no lleguemos a la situación que han vivido los norteamericanos.

Esta experiencia la comentó debido a la preocupación que tiene, porque en el *Informe Mundial sobre Drogas* de la UNODC se reporta un abuso por parte de pacientes jóvenes y adultos del tramadol, un medicamento opiáceo. Al respecto, propone definir una estrategia para prevenir ese tipo de situaciones y que la política de acceso a medicamentos opiáceos se sustente en las siguientes consideraciones:

- i. Una prescripción racional de opiáceos para enfermos crónicos y de no opiáceos para enfermos no crónicos
- ii. Posicionar más a la morfina sobre los opioides sintéticos
- iii. Proporcionar capacitación para el personal de salud
- iv. Hacer campañas de sensibilización para la población
- v. Garantizar la seguridad para que las farmacias puedan vender medicamentos opiáceos
- vi. Incrementar los servicios de salud en los lugares que proporcionan servicios de manejo de dolor

MESA 2. La amapola en México:
Antecedentes históricos y debate actual

CIEN AÑOS DE OPIÁCEOS EN MÉXICO

Jorge Javier Romero Vadillo

Semblanza curricular

Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, maestro en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana. Tiene un diploma de especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales.

En su amplia y rica trayectoria académica y profesional, ha sido integrante de la mesa editorial de *Nexos* y ha participado también en el Comité Editorial de la Revista *Política y Gobierno* del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Fue profesor visitante del programa de política de drogas del CIDE entre 2014 y 2016, y dirigió el diplomado en política de drogas, salud y derechos humanos del mismo CIDE entre 2015 y 2018.

Es profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco y profesor de la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Abstract

En la primera parte aborda la historia de la amapola y el opio en México que como planta y como producto llegaron en el siglo XIX y está asociado con la inmigración china que también trajo el consumo del opio fumado. Desde esa época, la producción de opio respondía a la demanda de los Estados Unidos. La segunda parte, enfatiza en las estimaciones sobre la producción reciente y la gran obscuridad que hay en torno al estado real de su producción. En la tercera y última sección, considera los puntos centrales del estado actual del debate.

Relatoría

El Dr. Romero Vadillo inició su exposición saludando a los asistentes y señalando que su presentación será muy general. En la primera parte, aborda la historia de la amapola y el opio en México, para centrarse después en algunas cifras sobre la producción reciente y la enorme obscuridad que existe en torno al estado real de la producción, en tanto que, en la tercera y última parte, enfatiza sobre algunos puntos centrales del estado actual del debate.

Sobre el primer punto, la historia de la amapola y el opio en México, el Dr. Romero Vadillo expone que la amapola como planta y el opio, ya como producto de la planta, llegaron a México recién en el siglo XIX, sin que existan datos sobre su consumo previo. En realidad, el opio llega asociado con la inmigración china a finales del siglo XIX y la producción en México se ha vinculado siempre con la demanda en Estados Unidos.

Algunos datos hacen referencia a una producción temprana durante la segunda mitad del siglo XIX, más específicamente a partir de la Guerra Civil en Estados Unidos, momento en que se empieza a utilizar la morfina contra el dolor causado por heridas de la guerra. La sustancia genera, en poco tiempo, una gran dependencia, su demanda comienza a crecer y, cuando ya no hay provisión de opiáceos legales, inicia la demanda de opiáceos ilegales.

El conocimiento de opio en México data de finales del siglo XIX y está asociado con la inmigración china que también trae el consumo del opio fumado. En cambio, la morfina llegó

a México a través de la medicina; la morfina constituye la primera síntesis médica de opiáceos que se empieza a usar en el siglo XIX y muy pronto tiene una demanda ilegal.

En México, el consumo de opiáceos ilegales ha sido relativamente bajo, datos de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) de la última edición confirman este bajo consumo en la población, es decir, no hemos tenido, afortunadamente, una epidemia de consumo de opiáceos como ocurre actualmente en Estados Unidos o como ha sucedido en distintas épocas y en distintos países europeos, aunque muy probablemente la ENA presente un subregistro.

Este consumo estuvo presente durante la primera mitad del siglo XX y fue la Constitución la que se hizo cargo del tema. México tiene una Constitución prohibicionista en el origen, aunque es un prohibicionismo influido por el sanitarismo que estuvo muy en boga en las misiones médicas de la segunda mitad del siglo XIX y que influyeron en el texto constitucional.

El artículo 73 constitucional, que habla sobre las facultades del Congreso, establece la creación del Consejo de Salubridad General y mandata a ese organismo instrumentar medidas contra la venta de sustancias "...que envenenen al individuo y degeneren la raza". Este es el tipo de lenguaje que usa la propia Constitución de entonces y este lenguaje no se modificó hasta mucho tiempo después, durante los años setenta del siglo pasado. A diferencia de otros países, México tiene una prohibición temprana: prohíbe la marihuana antes que Estados Unidos. Esta prohibición data de marzo de 1920, poco antes de la caída de Venustiano Carranza, cuando se expidieron las *Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneren la raza y, sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo fin*. De acuerdo con el Dr. Romero Vadillo, surge así la prohibición, aunque sin carácter penal.

Estas disposiciones establecían diferencias entre las sustancias que tenían uso médico, como el opio y a sus derivados, así como la cocaína. A estas sustancias se les considero que podían estar sujetas a la regulación estatal para su venta, mientras la marihuana, no se le reconoció ningún tipo de uso médico y su cultivo y comercio quedaron totalmente prohibido. El ponente aclaró que esta prohibición no tenía aún un carácter penal. Esta situación se relacionó con la importante presión que ejerció la prensa, sobre todo la campaña más importante que realizó Excelsior en aquellos años. Antes de estas disposiciones, el gobierno de Carranza hostigaba a las comunidades chinas quienes eran los que fumaban realmente opio en México.

Entonces, a la morfina, opio, heroína y cocaína se les reconocieron usos medicinales y se consideró que deberían estar sujetas a la regulación del Estado para su venta, en cambio la marihuana quedó totalmente prohibida.

México no ratificó la Convención de la Haya de 1912, considerada el origen del sistema internacional de control de drogas, hasta 1925, es decir, 13 años después que se adoptó.

Tampoco participamos en esta Convención porque eran los tiempos del gobierno de Madero, durante el cual hubo una gran inestabilidad política y la situación en el país no estaba para reuniones internacionales.

La Convención de la Haya, que se celebró poco años después de la reunión en Shanghái,³ tuvo como centro la regulación el opio, es decir, todo el sistema internacional de control de sustancias nació en torno a la regulación del opio y sus derivados.

³ La Reunión de Shanghái se celebró del 1 al 26 de febrero de 1909, con la representación trece naciones.

Es a raíz de la llegada de los inmigrantes chinos a los Estados Unidos —para construir el ferrocarril y por los problemas de salud que se generaron después de la Guerra Civil, con los heridos de guerra que se volvieron adictos a la morfina— que surgió un movimiento prohibicionista muy fuerte, inspirado en el puritanismo religioso, que llevó a los Estados Unidos a constituirse en el principal promotor, junto con China, tanto de la Reunión de Shanghái como de la Convención de la Haya.

En 1925, cuando México ratificó la Convención de la Haya, el gobierno de Plutarco Elías Calles publicó un decreto para reglamentar las sustancias que podían ser importadas exclusivamente por el Estado; entre ellas, el opio medicinal y la morfina.

El ponente explicó que las regulaciones sanitarias de los años veinte establecían tratamientos forzosos de las adicciones, pero no tenían carácter penal. La prohibición penal aparece por primera vez en el Código Penal Federal de 1929 y se consolidó con el Código Penal de 1931. En estos ordenamientos, se penalizó el tráfico y la posesión, pero los toxicómanos no fueron considerados delincuentes sino enfermos que necesitaban de atención médica y el Estado debía proporcionarla de manera forzosa.

De acuerdo con lo señalado por el ponente, durante la primera década del siglo XX, no había estadísticas sobre el consumo de opiáceos. Pero -en su opinión- la incidencia debió haber sido significativa, puesto que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas el director del Hospital de Toxicómanos, Leopoldo Salazar Viniegra, estudió a fondo la adicción y formuló un proyecto pionero en el área que hoy se conoce como estrategia de reducción de daños. Este proyecto pretendía reducir los daños causados por el consumo recreativo o la dependencia y, en el caso de los opiáceos, administrar los consumos peligrosos. Señala que muchos países se resisten a llevar a cabo programas de reducción de daños y México fue pionero en este tipo de estrategias.

El trabajo de reducción de daños de Leopoldo Salazar Viniegra se reflejó en el Reglamento de Toxicomanías que se expidió en México en febrero de 1940. En él se estipulaba que el gobierno proporcionaría, a precios de costo, algunas sustancias, particularmente, morfina y marihuana a las personas con alguna dependencia y los médicos serían los responsables de su distribución. De acuerdo con lo señalado por el Dr. Romero, este modelo es similar al que se usa hoy en los países europeos para manejar las epidemias y que tanto trabajo y tanto rechazo ha causado en los Estados Unidos, donde no se han desarrollado estrategias adecuadas de reducción de daños para manejar la crisis de opiáceos que enfrentan en la actualidad.

México fue pionero en la estrategia de reducción de daños y el reglamento que se formuló fue muy exitoso. Efectivamente, el mercado clandestino de morfina se redujo sustancialmente, al menos en la Ciudad de México, casi hasta desaparecer. Sin embargo, a inicio de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos presionó al gobierno mexicano e incluso lo amenazó con dejar de exportar medicamentos a México sino cancelaba dicho reglamento. Finalmente, el presidente Cárdenas optó por suspenderlo con el pretexto de que no podía satisfacer la demanda debido a la fatal de sustancias por la situación de guerra. El reglamento se mantuvo suspendido hasta que se emitió Ley General de Salud en 1973, cuando se abrogó.

¿Cuándo comienza en realidad la producción a gran escala de amapola en México? Pues bien, comienza durante la Segunda Guerra Mundial, con la entrada de los Estados Unidos y el retorno de los soldados norteamericanos que participaron en la contienda. Es durante esos años,

cuando aumentó significativamente la demanda de opiáceos. Muchos heridos se habían vuelto dependientes, pero como ya no podían acceder a los opiáceos legales y tampoco contaban con tratamientos de sustitución recurrieron al mercado ilegal. Y esta es la lógica del aumento de la demanda de opiáceos ilegales, personas que ya tienen la dependencia y que buscan satisfacerla en el mercado clandestino, de ahí la relevancia de los programas de reducción de daños.

Considera que ante la creciente demanda de opiáceos ilegales, la producción de amapola en México comenzó a expandirse y hacerse masiva por la demanda de los Estados Unidos alrededor de la segunda guerra mundial. El Dr. Romero Vadillo comenta que suelen contarse muchísimas historias sobre los orígenes y expansión de los cultivos de amapola en México, algunas de ellas lo ubican en el estado de Sinaloa, con el visto bueno del gobierno de los Estados Unidos, por la demanda extraordinaria que tenía de opioides para calmar el dolor de los heridos. Al respecto señala que, si así sucedió, entonces este proceso fue completamente clandestino en los dos países, pues la morfina legal se producía con la amapola legal en Turquía, Irán e India, con base en convenios explícitos y con licencias monopolistas de importación para el laboratorio Merck. La producción en México se destinó a satisfacer al mercado clandestino.

El Dr. Romero considera que los registros de amapola han puesto en evidencia que la producción del Triángulo Dorado durante los años de la guerra mundial estaba destinada al mercado clandestino. Las redes del narcotráfico que, durante esos años comenzaron a echar raíces en la región, eran las que manejaban la producción sin acuerdos secretos y como respuesta al aumento de la demanda que no encontraba satisfacción en los canales legales.

La producción masiva de amapola en Sinaloa empezó a tener efectos sobre la violencia: un hecho que llamó la atención de todo el mundo fue el asesinato del gobernador Rodolfo Tostado Loaiza durante el carnaval de Mazatlán en 1944. La mejor crónica de lo que sucedió fue la del escritor Luis Spota como periodista. Él narró toda la investigación y la declaración del asesino confeso quien contó que los productores de amapola le ofrecieron dinero al gobernador para que los dejara levantar la cosecha. Él aceptó el dinero, pero luego les mando a la policía. Entonces, lo asesinaron. En Sinaloa inicia la producción masiva de amapola asociada con la violencia. Sin embargo, cuando se analiza el comportamiento de la violencia asociada al tráfico, se encuentra que ésta se mantuvo en niveles relativamente bajos, lo cual no quiere decir que no existiera, pues Culiacán, que ha sido una de las ciudades más violenta del país desde entonces, pero se mantiene en niveles relativamente bajos porque en realidad lo que había era un sistema de venta de protecciones por parte de las autoridades, empezando por el ejército.

La producción de la amapola en el Triángulo Dorado ha servido para abastecer tradicionalmente la demanda ilegal de morfina y heroína en los Estados Unidos, es un mercado clandestino con mecanismos de operación concretos difíciles de desentrañar, pero hay evidencias que muestran que la producción de amapola aumenta cuando se incrementa la demanda en Estados Unidos y no al revés, como pretenden hacer creer los organismos de combate de drogas estadounidenses, sobre todo la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). Desde hace varios años, este organismo ha señalado e insistido que la crisis de opiáceos en los Estados Unidos se relaciona con el aumento de la oferta de heroína mexicana, pero es exactamente al revés, el mercado mexicano responde a la demanda y el origen de la crisis opiáceos en los estados Unidos no tiene que ver con la oferta mexicana, sino con su mal manejo de opiáceos legales.

Se registraron picos en la producción, por ejemplo, cuando la guerra de Corea y después en la década de los sesenta con la guerra de Vietnam, pero ahí la producción se diversificó y empezó a tener relevancia el mercado de la marihuana. La crisis actual no está vinculada necesariamente con los veteranos de guerra, sino con un problema de mala administración de recetas de sus opiáceos legales. En su opinión, este es un tema que requiere analizarse con sumo cuidado cuando se considere la regulación de los opiáceos debido a que en México hay déficit de recetas de opiáceos y muchísima gente muere con dolor.

Reconoce que prevalece una mala cultura por parte de los médicos para recetar opiáceos, pero en Estados Unidos ocurrió exactamente lo contrario: por presión de los laboratorios se relajaron las normas para la prescripción de opiáceos, sobre todo, sintéticos. Una vez que comienza a manifestarse la epidemia se vuelven a modificar las reglas haciéndose más estrictas, pero entonces la demanda se traslada al mercado clandestino. Explica que cada vez que hay una demanda creciente en el mercado clandestino aumenta la oferta y la epidemia se detona, pero la manera de manejar esa epidemia no es privando de la libertad a los consumidores como ha sucedido en los Estados Unidos, ni tampoco haciéndole la guerra a la oferta, sino a través de políticas de reducción de daños donde ya se tiene una larga experiencia.

España, Portugal, Suiza, los Países Bajos, Canadá y el Reino Unido han instrumentado políticas de reducción de daños con la provisión de tratamientos de sustitución permitiéndoles controlar, con bastante éxito, las epidemias de opiáceos. La metadona ha sido el medicamento más utilizado, pero en Suiza, Canadá y en otros países se está experimentando también con el recetado de heroína para uso médico.

En la última parte de su exposición, Romero Vadillo planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo está la situación actual de la siembra de la amapola y la producción de heroína en México? En su respuesta, comenta que las diversas notas periodísticas que se han publicado en México describen un crecimiento desproporcionado y una concentración abrumadora de la siembra en el estado de Guerrero, pero él no encuentra correspondencia de esta información con los datos disponibles provenientes de las fuentes oficiales, al menos hasta la publicación del Reporte de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito de 2016.

Aclara que todas las estimaciones previas contenidas en los informes de las Naciones Unidas no son aceptadas por el gobierno mexicano, porque no conocía la metodología de estimación y eran cifras provenientes de los reportes del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

En cuanto a las cifras sobre los cultivos de amapola en México, señala, de acuerdo con el Informe de la Oficina de las Naciones Unidas de 2012, que en 2005 se sembraron 3 mil 300 hectáreas de amapola; 5 mil en 2006, 6 mil 900 en 2007 y para en el siguiente año, se registró un aumento inexplicable puesto que esta cifra se elevó hasta 15 mil hectáreas y a 19 mil 500 en 2009, para posteriormente, descender en 2010 a 14 mil hectáreas. Todas estas cifras provienen del Departamento de Estado de los Estados Unidos y México no las reconoce como válidas.

La siembra récord de 2009, por ejemplo, explicaría el dato del informe de la DEA de 2011, en el que se habla de una mayor disponibilidad de heroína en 2010, como producto de un aumento en la producción mexicana, a pesar del declive de la producción de Colombia. Sin embargo, las cifras posteriores del Departamento de Estado muestran un declive constante de las hectáreas de amapola sembradas a partir de 2010, mientras que la DEA ha seguido afirmando que la producción de heroína en México se ha incrementado.

El informe de la DEA calculaba que México, Guatemala y Colombia concentraban 7% de la superficie mundial sembrada de amapola; en 2010, se pudieron haber erradicado en México 15 mil 84 hectáreas de amapola (la Sedena reporta, para ese mismo año, 15 mil 331), 918 en Guatemala y 711 en Colombia. Sin embargo, cuando se reporta el cultivo mundial de adormidera en hectáreas, la cifra correspondiente a México es de sólo 14 mil hectáreas, es decir, el gobierno mexicano reportó erradicar más hectáreas que las sembradas según la UNODC. De acuerdo con el informe de la DEA (2011), la superficie sembrada en México fue de alrededor de 15 mil hectáreas, de cualquier manera, inferior a las hectáreas supuestamente erradicadas por las agencias del Estado mexicano

La “danza” de las cifras se extiende hasta 2011, último año reportado por la UNODC en su informe de 2014 —con información procedente de encuestas del gobierno de Estados Unidos, pero que el gobierno mexicano no reconoce debido a que ignora la metodología que las sustentan—, las hectáreas de cultivo de amapola en México disminuyeron hasta 12 mil, esto es, 2 mil menos que el año anterior. La UNODC estima también que la producción de opio secado en horno se redujo a 250 toneladas (según los datos del INCSR), 45 menos que el año anterior. A pesar de ello, la DEA seguía afirmando que la producción mexicana de heroína iba en aumento. En 2011, México se opuso a que se siguieran publicando cifras que no reconocía. Finalmente, en 2016 se publicó el reporte consensuado entre la Oficina de la Naciones Unidas para el Combate de la Drogas y el Delito (UNODC) y el gobierno mexicano, con un sistema de monitoreo vía satélite, estableció el número de hectáreas en 27 mil. A juicio del ponente, esta cifra es poco probable debido a que el Departamento de Estado había reportado 15 mil hectáreas pocos años antes, es decir, la producción se duplicó en un lapso muy corto.

Para finalizar su exposición, el Dr. Romero Vadillo formuló dos preguntas:

¿Cómo se da todo ese proceso productivo en los campesinos?

¿Qué tanto conocemos de este proceso?

Las respuestas a estas interrogantes indican que conocemos muy poco, pues se trata de un mercado clandestino. Asimismo, el ponente reconoció la necesidad de avanzar en el conocimiento de la realidad del cultivo y la producción. Afirmó que, además de las hectáreas cultivadas, resulta relevante analizar el proceso de transformación que ha conllevado a que la producción mexicana de amapola se haga mucho más eficiente, en particular, cuando se produce heroína de exportación para los Estados Unidos.

En suma, todo proceso de regulación que quiera abordarse en México tendrá que tomar en cuenta la realidad de la producción, puesto que mientras la demanda en Estados Unidos se mantenga constante, México no va a tener la posibilidad de reducir la producción clandestina. En todo caso, una regulación para producción médica no va a resolver nuestro problema de producción ilegal. El problema está en la demanda constante de los Estados Unidos, la cual tiene que ser atendida con programas de reducción de daños que el gobierno de ese país sigue evitando.

Incluso, es posible pensar en una producción legal de opiáceos mexicanos para satisfacer estos programas de reducción de daños en los Estados Unidos y no solamente para el mercado

médico, pero mientras eso no ocurra, ninguna regulación sobre la producción de opiáceos en México va a tener efectos significativos en la producción de opiáceos clandestinos.

Por el otro lado, México requiere establecer políticas que permitan transformar la relación con los opiáceos médicos. Es importante aumentar su consumo para combatir el dolor de los pacientes en cuidados paliativos, pero se tiene que llevar a cabo con una suficiente y clara reglamentación, además de suficiente infraestructura para evitar que México se enfrente a una crisis de opiáceos como ha sucedido en Estados Unidos. En caso de estallar, se requiere tener muy claro que la única manera que podemos reducir el riesgo de las epidemias de opiáceos es con estrategias de reducción de daños.

CONTEXTO DE LA REGULACIÓN DE LA AMAPOLA EN MÉXICO

Froylán Enciso

Semblanza curricular

Es doctor en historia por la Universidad Estatal de Nueva York, Stony Brook, y licenciado en relaciones internacionales por El Colegio de México. Ha sido profesor e investigador en instituciones académicas como el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económica, el Seminario de Violencia y Paz de El Colegio de México, el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, el programa de Drogas, Seguridad y Democracia del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales en Nueva York, entre otras.

Fue analista senior de la organización civil The International Crisis Group. Se ha encargado del blog *Postales fantásticas*, en la página web de análisis y activismo por la paz en México, Nuestra Aparente Rendición. Asimismo, mantiene relaciones de solidaridad con organizaciones de víctimas en todo el país. Ha sido consultor de políticas públicas para organizaciones nacionales e internacionales como Gerencia Pública, la Secretaría General Iberoamericana y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Ha publicado más de 50 textos académicos entre libros, artículos, capítulos, cuadernos de trabajo y reseñas sobre política de drogas, derechos humanos, víctimas y otros temas. Además, ha publicado cientos de artículos periodísticos sobre derechos humanos, política de drogas y política mexicana tanto en diarios nacionales e internacionales.

Ha impartido más de 150 conferencias en foros que incluyen Harvard, Brown, Columbia, Boston University, la Universidad de Viena, Los Andes, la UNAM, UAM, y muchas otras. Ha ganado menciones honoríficas y premios nacionales e internacionales, como el de Historia Contemporánea de México Daniel Cosío Villegas, el de Historia Diplomática Genaro Estrada, el de tesis doctoral de la Harry Frank Guggenheim Foundation, el premio de excelencia periodística del Sistema Interamericano de Prensa, entre otros.

Abstract

Se analizan las políticas que se han instrumentado hacia los adictos, los enfermos y los campesinos. Estas políticas son irracionales y punitivas, pues han generado contextos violentos, dramáticos y dolorosos que lejos de respetar el derecho a la salud han negado el acceso a los medicamentos para cuidados paliativos y para tratamiento contra las adicciones.

Han servido también de pretexto para incrementar las ganancias de los grupos más violentos del mercado y para criminalizar a las comunidades campesinas que han sido víctimas tanto del crimen organizado que los explota, pagándoles un precio de hambre por la goma de opio, como del Estado que ha llevado a las comunidades pobres y aisladas a la violencia mediante incentivos que los mantienen atrapados en el drama que actualmente vivimos como nación.

El reto es avanzar en la regulación del consumo de los productos derivados de la amapola, en estricto apego al derecho a la salud, para así contar con mejores políticas públicas en distintos ámbitos y, finalmente, lograr una regulación por la paz que sirva también para el desarrollo y la justicia social.

Relatoría

El Dr. Enciso inició su exposición preguntándose en qué contexto se está tratando de impulsar, o retomar, la regulación de la amapola en nuestro país. Al respecto, señaló que es dentro de un contexto violento, dramático y doloroso, puesto hay muchos enfermos que tienen necesidad de cuidados paliativos y muchos mexicanos con familiares con enfermedades que no tienen acceso a medicamentos derivados de la amapola para poder cuidarlos.

Además, explicó que en distintas partes del país —como en Sinaloa, su tierra natal— los campesinos viven abandonados por las instituciones del Estado y por el conjunto de la sociedad mexicana. Por ende, su alternativa ha sido dedicarse al cultivo de la amapola y otras sustancias ilegales a merced del crimen organizado, lo que ha producido una violencia atroz y procesos de victimización terribles, ya que los obligan a entregar su producción, al mismo tiempo que se reproduce y alimenta la tragedia que vive el vecino país del norte, con la epidemia de sobredosis opiáceos y opioides.

El panorama es doloroso y aterrador en algunas regiones del país. Las políticas que se han instrumentado hacia los enfermos, hacia los adictos y hacia los campesinos han sido irracionales; de ahí que considere que este es un tema en donde todos debemos comprometernos y poner nuestro granito de arena para poder cambiar la situación.

Afirmó que hay una serie de elementos que ya fueron abordados en la exposición del Dr. Romero Vadillo (quien presentó una gran síntesis histórica sobre la amapola, la que el Dr. Enciso comparte completamente). Sin embargo, por su formación de historiador, señala que abordará otros puntos. En primer lugar, que en la discusión sobre la regulación de la amapola se requiere superar las herencias del pasado que han dejado los imperialismos, con los cuales las élites en México han determinado históricamente las políticas nacionales. También es necesario superar el fundamentalismo moral y el racismo que nos heredó la conquista espiritual de los indios en el siglo XVII, puesto que desde entonces empezaron las prohibiciones del peyote y de aquellas sustancias que nuestros pueblos originarios usaban para comunicarse con sus dioses, ya que eso es parte de nuestra herencia cultural; esto es importante porque, en la actualidad, la discusión sobre las medicinas opiáceas y las drogas se guía por esa intervención espiritual que el imperalismo español y la santa inquisición tuvieron sobre nuestra nación.

En segundo lugar, se requiere superar también el imperialismo farmacológico europeo. Como es de todas y todos conocido, la morfina fue un invento de Europa: la heroína representó la promesa que hicieron las farmacéuticas europeas de una droga que no causaba adicción. Pero cuando, en el siglo XIX, éstas, se dieron cuenta de que era adictiva, dijeron que iban a inventar una sustancia mágica libre de la adicción y con efecto analgésico para calmar el dolor al igual que la morfina: esa sustancia fue la heroína. Se esperaba que esta sustancia curara a los enfermos de morfinismo —es decir, a los adictos a la morfina— sin embargo, fue una consecuencia distinta la que contrajo ese conocimiento alrededor del mundo.

Superar las herencias del imperialismo farmacológico europeo es posible través de la búsqueda de evidencias críticas y científica de avanzada; también es necesario romper con la camisa de fuerza con la que vivimos como herencia de la regulación del sistema global de control de drogas que ha sido impuesto por los imperios anglosajones, en los cuales todavía tenemos participación internacional.

Es en esos espacios, en los del sistema de control de drogas, en donde México debe avanzar para modificar esta situación atroz en la que “nos encontramos atrapados”. En su opinión, es hora de que se superen tanto los moralismos fundamentalistas como el racismo con el que hemos enfrentado estas discusiones; es momento, también, de contar con una visión crítica de los errores científicos y de las empresas farmacéuticas transnacionales, así como de sobreponer el interés nacional frente a los organismos multilaterales que nos heredaron los imperialismos anglosajones del siglo XX.

Y es que, de acuerdo con el Dr. Froylán Enciso, en el debate actual hay tres grandes ejes para avanzar hacia un futuro en el que los productores tengan opciones de desarrollo y los enfermos y adictos cuenten con los opiáceos que garanticen sus cuidados paliativos y la reducción de daños. En cuanto a la regulación de la amapola, está convencido de que ésta debe ser tratada como un asunto de derechos humanos, de derecho a la salud. En su opinión, se deben mejorar los sistemas de distribución de morfina, para que los enfermos tengan acceso a cuidados paliativos, puesto que la actualidad, por ejemplo, hay una crisis de abasto de metadona para los adictos a la heroína. Además, se están cerrando clínicas a lo largo y ancho del país y se está limitando el acceso y las terapias para los adictos.

Otro tema abordado y que es de gran relevancia, fue la epidemia de opiáceos y opioides en los Estados Unidos. Esta crisis, según su opinión, puede parecer imparable y constituye una paradoja porque muestra que la regulación actual de la amapola no está cumpliendo con los objetivos que requieren la sociedad y el Estado. No se está respetando el derecho a la salud sino todo lo contrario: se tiene un sistema normativo que niega el acceso a los medicamentos para cuidados paliativos y para tratamiento contra las adicciones. Alimenta una epidemia que está costando decenas de miles de muertos en los Estados Unidos y, al mismo tiempo, crea espirales de violencia.

Según los últimos estudios, se apunta a un incremento en el número de homicidios, los cuales constituyen también un problema de salud pública, puesto que hemos llegado al extremo de que la esperanza de vida de los mexicanos en lugar que se incremente, como sucedió en el pasado y sucede en la actualidad en todas las sociedades, ha disminuido por la mal llamada guerra contra las drogas. Se están perdiendo años de vida y este combate se transforma en una cuestión de salud pública que requiere atención pertinente mediante una nueva regulación de la amapola y de sustancias ilícitas que nos han llevado a la situación que actualmente enfrentamos.

Además, la regulación de la amapola debería ser abordada como un tema de seguridad, puesto que la actual política se ha centrado en fortalecer al crimen organizado en espacios como el Triángulo Dorado y las comunidades del estado de Guerrero. La prohibición, el control férreo y las políticas punitivas han generado un aumento de las ganancias de los grupos delictivos. La regulación actual ha servido de pretexto para mantener políticas de seguridad equivocadas que han incrementado las ganancias de aquellos que son más violentos en el mercado.

El Dr. Enciso desarrolló el último punto de su exposición mencionando que le gustaría participar en una discusión de carácter nacional sobre la regulación de la amapola y de otras sustancias que han sido controladas, hasta ahora, de manera errónea porque, como sociedad y como Estado, sólo se ha criminalizado a las comunidades campesinas: Por un lado, han sido víctimas del crimen organizado que les explota dándole un precio de hambre por la goma de

opio; y, por otro, de políticas punitivas del Estado que han llevado a las comunidades pobres y aisladas, violencia, sangre e incentivos que nos mantienen atrapados en el drama que vivimos como nación.

En conclusión, el Dr. Enciso espera que se puedan superar los fundamentalismos morales que vienen desde el racismo y desde el conocimiento, supuestamente, superior que fue traído desde Europa: la camisa de fuerza que los organismos multilaterales de los imperios anglosajones han impuesto. El reto es avanzar hacia el futuro tratando de regular el consumo de la flor de amapola en estricto apego al respeto del derecho a la salud, para así contar con mejores políticas públicas en distintos ámbitos y, finalmente, lograr una regulación por la paz que sirva también para el desarrollo y la justicia social.

OPCIONES Y RAZONES PARA REGULAR LA AMAPOLA

Zara Snapp

Semblanza curricular

Maestra en Políticas Públicas por la Universidad Harvard y licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Colorado en Denver. Es cofundadora del Instituto RIA, consejera de ReverdeSer Colectivo y asesora internacional con Acción Técnica Social (Colombia).

Ha participado como ponente en diversos foros internacionales y ha formado parte del Secretariado de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Cuenta con distintos artículos sobre políticas públicas innovadoras para la regulación de las sustancias psicoactivas, desde una perspectiva de derechos.

Abstract

La presentación hace un recorrido por las cifras sobre la producción y distribución de los cultivos de amapola en México y revela que en los últimos 17 años se registró un significativo aumento derivado de la demanda de nuestro vecino del Norte. Las necesidades de heroína de ese país eran cubiertas hasta hace pocos años por Afganistán y, justo México, entró a abastecer una parte de la demanda no cubierta, con importantes fluctuaciones dependiendo de los precios.

En la segunda parte, se analizan las razones que llevan a los campesinos en México a cultivar amapola y el destino de los recursos obtenidos. Para en la tercera y última parte, considerar el impacto económico, las pérdidas y riesgos que enfrentan los productores por la erradicación de los cultivos llevada a cabo por las fuerzas armadas.

Relatoría

La Mtra. Zara Snapp inició su exposición agradeciendo al Senado de la Republica y al Instituto Belisario Domínguez por abrir este espacio. Opina que es la primera vez que en el Senado y en México se aborda el tema de la regulación de la amapola de una manera seria, con expositores de alto nivel, con expertos que pueden hablar sobre el tema. Este encuentro se había buscado durante largo tiempo y se había intentado agendar. Menciona que, en la administración pasada, se hicieron varios intentos por explorar alternativas al respecto, pero sin resultados positivos. Es por ello por lo que considera que este foro es sumamente importante, porque marca el inicio de un debate y un diálogo nacional; asimismo, espera que pueda apoyar a definir una regulación de la amapola y sus derivados.

Después de esta breve introducción, comenzó señalando que la producción y la distribución en México de cultivos de amapola, en el año 2000, fue de mil 900 hectáreas según la Sedena, lo que indica aumentó sustancial con respecto de los datos de 2017, en los que se estima que se cultivaron 28 mil hectáreas de amapola. Consideró, sin embargo, que estas cifras se encuentran más actualizadas en la ponencia del Mtro. Raúl Martín del Campo, pero reconoce, como señaló el Dr. Jorge Javier Romero, que este significativo incremento se deriva de la demanda de nuestro vecino del Norte. No es que México cultive más para incentivar la demanda, sino por el contrario, una mayor demanda hace que se cultive más.

Opinó que en las exposiciones que le antecedieron puntualizaron sobre los estados del país que ocupan los primeros lugares en la producción el cultivo de la amapola y sus derivados que, en

su mayoría, se exportan a Norteamérica para satisfacer a través del mercado ilegal la demanda de opioides. Reconoce que antes a ese país llegaba más heroína de Afganistán y, justo México, entró a abastecer una parte de la demanda no cubierta, con importantes fluctuaciones dependiendo de los precios.

Explicó que, en realidad, los campesinos que cultivan amapola en México lo hacen por razones económicas no porque quieren participar en un mercado ilegal. De una hectárea pueden obtener de cuatro a cinco kilos de goma de opio que antes les generaban ganancias entre 60 a 75 mil pesos. A esta cantidad hay que restarle el costo de los fertilizantes, el trabajo y los pagos que, tal vez, realizan a las autoridades para que puedan seguir cosechando. Entonces, al año una familia, dependiendo de la zona del país, puede obtener alrededor de 100 mil pesos extra, además, de los cultivos que cosechan para poder alimentarse y vivir.

Plantó que los ingresos por el cultivo de la amapola son utilizados por las familias para poner un nuevo techo, mandar a los hijos a la escuela, hacer la fiesta de 15 años de la hija y otros gastos que surgen. Los campesinos no se están enriqueciendo con el cultivo de la amapola, el ingreso que obtienen de su cultivo les ayuda únicamente con una serie de gastos importantes para su subsistencia y reproducción. Antes de 2017, los productores vendían el kilogramo de goma de opio en alrededor de \$20 mil pesos, pero, en la actualidad, este precio ha bajado sustancialmente debido a una mayor oferta de fentanilo en el mercado ilegal en Estados Unidos y Canadá. Esta situación ha generado que la heroína sea adulterada o sustituida completamente por fentanilo. De acuerdo con los datos de un estudio que recién se publicó, entre 2016 y 2018 el precio de goma de opio bajó 50 por ciento en Nayarit y, entre octubre de 2017 y el verano de 2018, en una comunidad donde realizaron investigación, el precio del kilo había disminuido hasta 6 mil pesos, lo que sin duda marca un importante cambio.

En opinión de la ponente, los campesinos que cultivan amapola en México son la mayoría de las veces de bajos recursos y están a la espera de intervenciones distintas por parte de las autoridades. De los 849 municipios donde se cultiva amapola en el país, 774 de ellos corresponden a municipios con niveles altos y muy altos de pobreza. Se realiza esta actividad por necesidad.

Sobre el impacto que ha tenido la erradicación de los cultivos de amapola y la pérdida tan significativa de recursos por parte de los productores, expuso que las comunidades han enfrentado grandes pérdidas y riesgos por la destrucción que hacen los agentes de las fuerzas armadas, por ejemplo, la fumigación por aspersión ha afectado a la salud y han ocasionado daños irreparables, en los demás cultivos de subsistencia. Estudios que se han realizado dan cuenta de las afectaciones también al medio ambiente y a la cohesión social, donde grupos significativos de habitantes se han visto obligados a abandonar sus comunidades y dejar sus tierras por cuestiones de violencia e inseguridad.

Comparte la opinión del Dr. Enciso respecto a los plantones que se han presentado en los últimos diez años frente al Palacio Nacional de personas desplazadas de comunidades que solicitan apoyo y la intervención del Estado para mejorar la situación que priva en sus comunidades de origen.

Subrayó las consecuencias que han tenido el combate frontal, la estrategia de seguridad de la cual habló el Dr. Froylán Enciso, donde además del elevado número de homicidios y desaparecidos hay también miles de desplazados de sus comunidades, de personas y familias que están siendo afectadas. En su opinión, los desplazamientos adquieren cada día mayor relevancia, porque cada vez son más las personas que tienen que abandonar sus comunidades para buscar alternativas en otros lugares por la violencia y/o la falta de oportunidades en sus lugares de origen.

Como antes señaló, los precios de la goma de opio han bajado, pero también la última década, por ejemplo, el precio del café se bajó cerca de 80%, con un efecto adverso en las condiciones de vida de los productores que se quedan sin oportunidades económicas. No obstante, vemos que hay una criminalización sistemática hacia los cultivadores cuando la realidad es que el cultivo de la amapola representa su único medio de subsistencia. Muchas veces también tienen que cultivar bajo coerción y con pagos injustos y precios que fluctúan constantemente, nunca saben cuál será el precio de compra. Los productores de amapola se encuentran muy desprotegidos porque ni el Estado ni el crimen organizado los protegen, y esta protección es justo lo que pretendemos hacer las organizaciones que trabajamos estos temas.

En esta parte de su exposición planteó las siguientes interrogantes al reconocer que siempre han estado presentes: ¿Por qué una nueva regulación para la amapola?, ¿En dónde empezar? Hace muchos años en el estado de Guerrero un diputado local promovió una iniciativa ciudadana para legalizar el cultivo de amapola. A esta propuesta se suma otra iniciativa que con el mismo propósito que se presenta en el Congreso local de ese estado por campesinos. Zara Snapp consideró que es importante que esa iniciativa se revise y se incluyan las voces de los productores en este tipo de eventos. Propone que en las siguientes reuniones se invite a los miembros de las comunidades que cultivan amapola para que hablen de su experiencia. Son intervenciones que faltan y ojalá que se tenga la oportunidad de que sucedan.

Desde la coalición de personas, colectivos y organizaciones de políticas de drogas, conocida con el nombre de Regulación por la Paz se han promovido diferentes acciones, como las de enfatizar en la situación de violencia que priva en algunas regiones de Guerrero. Entonces, recomendó tener claro lo que se quiere lograr cuando se aborda el tema sobre una nueva regulación y el impacto específico que tendría en las comunidades y las personas cultivadoras. Una nueva regulación en México va a desplazar a los cultivos ilegales hacia otras zonas o regiones, en su opinión, es prácticamente imposible pensar en la erradicación de los cultivos ilegales mientras prevalezca la demanda de opiáceos en los Estados Unidos.

Se debería pensar en una regulación, pero con una perspectiva integral que contemple tanto aspectos de carácter económico, como educativo, social, cultural, entre otras, con el propósito de que se pueda llevar a cabo un cambio en las comunidades que cultivan amapola y no pensar que se va a poder regular todo el mercado de cultivos ilegales que existe hoy en día en México. Abogó, para que sea bajo un marco de justicia social reconocido por sus dos principios fundamentales que enfrentan activamente las dinámicas de opresión y privilegio:

- I. El primero, es aceptar que estas comunidades han sido muy marginadas y no han tenido participación en este tipo de discusiones.
- II. En el segundo, enfatiza en la existencia de grupos que han sido históricamente vulnerados, por lo que se requiere generar acciones afirmativas y “redistributivas” para hacer efectiva la justicia y destinar recursos a la reparación del daño.

Reconoció sobre este último punto la gran relevancia que tiene y la posibilidad de que pueda vincularse también con la discusión sobre la regulación del cannabis y cómo a partir de una nueva política en la materia se pueden generar impuestos y recursos para destinarlos a reparar el daño que han vivido las comunidades cultivadoras en México. Propuso que sean las comunida-

des que han estado cultivando de manera ilegal marihuana y amapola, las primeras en acceder a los permisos correspondientes para cultivar de manera legal.

Comentó que el artículo 23 de la Convención sobre Estupefacientes de 1961 contiene toda la información necesaria sobre las reglas y los caminos que se tiene que seguir un país para contar con una regulación que favorezca el mercado legal de amapola. En su opinión, uno de los elementos centrales de este proceso es definir el modelo bajo el cual operará la nueva regulación.

Antes de terminar su exposición, abordó dos interrogantes esenciales: ¿Cómo se puede hacer un proyecto piloto? ¿Cómo se puede mejorar la situación de las comunidades que han sido vulneradas por las políticas prohibicionistas? La respuesta de la ponente a la primera interrogante es identificar en cada comunidad a los habitantes que quieren participar y a aquellos que no desean hacerlo, con el propósito de poder generar las licencias de producción, fijar el precio de mercado de la materia prima; crear una institución reguladora o bien buscar que la Cofepris pueda supervisar las cosechas y las extracciones, así como también proporcionar la capacitación técnica a las comunidades para que puedan mejorar su producción y, tal vez, definir el destino de los productos.

En su opinión, se puede comenzar definiendo lo que es importante hoy en día para México y, como señaló el Mtro. Raúl Martín del Campo en la primera mesa de trabajo, es imperativo mejorar el acceso a los medicamentos derivados de la amapola, aun sabiendo que no se tiene una accesibilidad total.

Mencionó que los resultados de la última investigación que se realizó en el estado de Guerrero pusieron en evidencia la reticencia que hay en el personal médico para recetar medicamentos opioides, pues ninguno de las doctoras y doctores ha buscado tramitar el permiso correspondiente para poder recetar medicamentos derivados del opio en un estado donde se cultiva alrededor de 60 por ciento de la amapola mexicana. En ese estado, al igual que en otras regiones del país, hay enfermos en etapas terminales que no tienen acceso a los medicamentos opiáceos para mitigar el dolor.

Regulación: ¿por dónde empezar?

• Guerrero: un proyecto piloto

1. Delimitar unas comunidades pilotos
2. Generar licencias de producción y fijar el precio
3. Cuerpos de seguridad: vigilar las plantaciones
4. Institución reguladora:
 - Vigilar la cosecha y extracciones
 - Determinar el destino de los productos
5. Permitir productos artesanales del opio
 - Medidas de reducción de riesgos y daños
 - Tratamiento de dependencia a otras sustancias



Impacto en la población:

- Mayores empleos
- Mejores salarios

- Menos violencia (y reducción en las consecuencias de la violencia)

Fuente: Zara Snapp, “Opciones y razones para regular la amapola”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República en 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

A manera de conclusión, señaló que la población mexicana requiere poder tener acceso a estos medicamentos y el poderlo garantizar este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el tema de la reducción de daños. Por lo tanto, podríamos definir, por ejemplo, un programa de sustitución donde la persona tuviera acceso, en caso de usar heroína o fentanilo, a productos de mejor calidad y de menor riesgo como la goma de opio, y que esta población esta principalmente en la frontera norte, Estados Unidos y Canadá.

Se puede avanzar identificando las necesidades y los beneficios con los que cuenta México por ser un país productor y cómo estos se pueden vincular para crear un mejor sistema. El impacto en la población puede ser la generación de mejores empleos, menos migración a las ciudades, porque se podrían generar trabajos dignos, y tal vez, el Estado sí tendrá que subsidiar los productos que se derivan del opio y en algún futuro, incluso, se podría pensar en exportarlos.

METADONA: EL JUGO MARAVILLOSO, ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Rubén Diazconti

Semblanza curricular

Antropólogo Social por la Universidad Veracruzana y máster en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. Es Adjunct Lecturer del Colegio de Salud Pública de la Universidad de Arizona y miembro del Comité Interviniendo Muros en Salud de la Universidad del Sur de California y el Instituto Nacional de Psiquiatría. Ha sido coordinador de la fase 4 del proyecto binacional “El Cuete” en la ciudad de Tijuana, así como de la Encuesta Nacional de Personas que se Inyectan Drogas del Fondo Mundial.

En la actualidad, es coordinador del Programa de Reducción de Daños del Programa de VIH/Sida de la Ciudad de México y Jefe de Unidad Departamental de Programas Específicos del Centro para la Prevención y Atención Integral del VIH/Sida de la Ciudad de México.

Abstract

La metadona es un derivado opioide utilizado para atender a los usuarios de opiáceos, principalmente los que consumen heroína y requieren de tratamiento para dejar de usarla. No obstante que esta sustancia ha sido ampliamente estudiada y en muchos países se ha utilizado con bastante éxito, pero en la política de drogas y de salud pública en México no se ha considerado, es más hay un abandono de las clínicas de metadona y no existen organismos públicos que proporcionen este medicamento. Los servicios son privados y funcionan como empresas: muchas se enfrentan al desabasto lo que incrementa los riesgos en los pacientes y afecta los procesos terapéuticos. En suma, el abasto de metadona debería estar garantizado como un derecho a la salud.

Relatoría

La metadona se ha estudiado ampliamente. Sin embargo, en las políticas de drogas y de salud pública en México prácticamente no ha sido considerada. En consecuencia, hemos sido testigos del abandono que han tenido las clínicas de metadona en México en la última década. A la fecha, no existe en el país una clínica pública que pueda proporcionar este medicamento que es fundamental en el tratamiento de la adicción a la heroína. Lo que hay son servicios otorgados por clínicas privadas que funcionan bajo un perfil empresarial.

Diazconti señaló que, en la actualidad, prevalece una ambivalencia en cuanto al tema de la metadona: hay posiciones divididas. Algunas personas consideran a la metadona como un medicamento que permite a las personas que se inyectan drogas dejar de consumir heroína. La segunda visión que también permea el estigma sobre la metadona es considerarla como “cadenas líquidas”, como una sustitución que prolonga procesos adictivos. La posición del ponente sobre la metadona es considerarla como un medicamento que ha permitido la reducción de los riesgos de muerte por sobredosis y la adquisición de infecciones como el VIH y la hepatitis C. El tratamiento con metadona permite a las personas dejar de consumir heroína y, sin duda, esta acción se puede considerar como parte del mecanismo de reducción de daños, pues inhibe la necesidad de regresar al consumo de heroína que se relaciona con contextos de clandestinaje y de ilegalidad, lo cual agrava el problema.

¿Cómo funciona la metadona?

Este opioide sintético bloquea los receptores del cerebro afectados por la heroína y otros opiáceos. Tales receptores están directamente relacionados con el placer y la metadona neutraliza los efectos eufóricos y sedantes que genera la heroína, es decir, evita que se produzca esa sensación heroica, de placer y euforia. Además, el uso de la metadona evita que se presente el síndrome de abstinencia en las personas con adicción a los opiáceos. Señala que la heroína es una de las sustancias más adictivas que existen en el mercado. La metadona entonces brinda la oportunidad de intentar un tratamiento de deshabitación a esta droga, es decir, se puede dejar de consumir heroína porque ya no se necesita. Unos minutos después de haber ingerido la dosis inicial, el síndrome de abstinencia desaparece, de ahí la gran relevancia de este medicamento. La metadona funciona también como terapia de sustitución, puesto que permite a quienes usan heroína mantenerse sin consumirla por periodos indefinidos dependiendo del perfil del paciente y de su patrón de consumo. Algunas personas pueden estar en tratamiento con metadona sólo 21 días, en tanto que otras requieren de años.

La ventaja de la metadona es que no implica un aumento en la tolerancia. Las dosis se establecen dependiendo del nivel de consumo de heroína que tenga el paciente y, conforme pasa el tiempo, esta dosis se va reduciendo gradualmente hasta llegar a niveles mínimos.

El ponente expuso que conoce a pacientes de las clínicas de metadona quienes consumen dosis mínimas que les sientan muy bien, se encuentran estables y sin la necesidad de querer volver al uso de la heroína. A este proceso de disminución sistemático de consumo de metadona, hasta llegar a niveles cero se le conoce como “destete farmacológico”.

El uso de la metadona tiene diversos beneficios y uno de los más importantes que señala el ponente es que alivia el ansia de consumir heroína, lo que constituye un factor que evita las recaídas o el regreso al consumo de opiáceos. En caso de dosis estables, no causa euforia o intoxicación, obviamente hay personas que usan dos sistemas y en esta situación pueden presentarse casos de intoxicación, sobre todo si se combina con otras drogas.

Los pacientes en tratamiento con metadona pueden regresar a sus dinámicas familiares, sociales y laborales, esto es, recuperan sus vidas y se vuelven personas funcionales; salen del clandestinaje, lo que sin duda representa otra de las ventajas de la metadona.

Beneficios

- Alivia el ansia de consumir opiáceos, la cual constituye un factor importante de recaídas.
- No causa euforia o intoxicación por sí sola (en caso de dosis estables), permitiendo de este modo que la persona pueda trabajar y participar en la sociedad de forma normal.
- Se excreta lentamente, por lo que puede ingerirse sólo una vez al día. Su vida media es de 36 horas.
- Elimina (o reduce) el consumo de drogas inyectables.
- Reduce el riesgo de sobredosis o de adquirir o transmitir ITS (VIH,VHC).
- Reducción de la mortalidad. La tasa media de mortalidad de los individuos dependientes de los opiáceos que siguen un TMM es el 30% de la de aquellos que no lo siguen.
- Menor participación en actividades delictivas.
- Mayor estabilidad familiar y posibilidad de obtener y conservar un empleo.
- Mejores expectativas en cuanto al embarazo.

Fuente: Rubén Diazconti, “Metadona: el juego maravilloso entre lo público y lo privado”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República en 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

Las dosis de metadona se ingieren una vez al día y tiene un costo promedio de 120 pesos. En cambio, cuando el paciente usa heroína puede gastar entre 600 y 1,200 pesos al día para satisfacer su adicción. Con la metadona se reduce ese gasto, lo cual trae muchísimos beneficios a las personas.

En cuanto a la vida media de la metadona en el organismo, el ponente considera que se extiende entre 24 y 36 horas, y los pacientes pueden ingerir su dosis durante ese lapso sin preocupación.

En México, al igual que en otros países, las personas que se inyectan drogas forman parte de las poblaciones donde se concentra la epidemia del VIH, esto debido a que la adicción genera conductas de riesgo como lo representa el compartir las jeringas o utilizar las que se encuentran en los “picaderos”, los cuales son espacios a los que recurren las personas para poder inyectarse heroína en un contexto de total clandestinidad.

Diazconti explicó que cuando disminuyen las ansias de consumir heroína se reducen también las prácticas de riesgo, lo que tiene un efecto positivo en la salud al evitar la adquisición del VIH y la hepatitis C. En las personas que se inyectan heroína en México, la prevalencia de VIH es alrededor de 5% y por encima del 80% para la hepatitis C. Estudios recientes que se han realizado en México por parte del Instituto Nacional de Psiquiatría indican que la hepatitis C se transmite más fácilmente por el uso de cucharas donde se diluye la droga, de jeringas, de algodones o filtros que se utilizan para consumir heroína.

Otro de los impactos positivos del uso de la metadona se relaciona con la reducción del riesgo de muerte por sobredosis, puesto que la persona deja de usar heroína. Los pacientes en tratamiento con metadona tienen 30% menos de probabilidad de morir por sobredosis que una persona que consume heroína de manera constante. En el caso de las mujeres que se inyectan heroína y que se embarazan, la metadona es recomendada para que ellas puedan tener un control prenatal adecuado.

La metadona surgió a finales de la década de 1940, sin embargo, fue hasta 1947 cuando se obtuvieron los primeros resultados en el tratamiento para el síndrome de abstinencia a la heroína. Estos resultados fueron reportados por el *Journal of American Medicine Association*. Tres años después apareció la metadona para su consumo en forma oral, que tuvo la ventaja de poder ingerirse con jugos para disfrazar el sabor amargo que la caracteriza.

Hace algunos años, en las clínicas que había en el norte del país, el paciente de metadona tenía que acudir diariamente para que se le otorgara el medicamento y tenía que consumirlo en la clínica bajo vigilancia médica, para evitar un mal manejo. Sin embargo, en la actualidad, hay clínicas que son más compasivas y apuestan a la confianza, por lo que el usuario puede llevar y administrarse la metadona en casa.

Siguiendo la línea del tiempo, el ponente indicó que en 1964 se dieron a conocer las propiedades farmacocinéticas y desde esa fecha hasta la actualidad la metadona ha sido uno de los medicamentos más estudiados a nivel mundial.

Los antecedentes de la metadona en México son relativamente recientes, pues fue en la década de 1970 cuando se inició su uso, pero solamente en los hospitales y en las clínicas del dolor. A principios de la década de 1990, surgió la Clínica Integral de Tratamiento contra las Adicciones, S.A de C.V, unas con más sedes en el país; posteriormente se identificaron otras clínicas que utilizaron la metadona en personas que se inyectaban heroína, con bastante éxito. Estas clínicas funcionan también con el perfil de empresas privadas.

La metadona que actualmente se fabrica en México la produce Psicofarma. En las ocasiones en que este opioide escasea, la empresa ha señalado que es por falta de materia prima; sin embargo, investigaciones que se han realizado al respecto indican que realmente este desabasto se debe a que no existen otros proveedores o fabricantes, sólo Psicofarma y los Laboratorios Pisa, que producen una metadona denominada Rubidexol, con presentaciones de 5 y 10 mg.

En su opinión, las propuestas que se deriven de este foro, en particular las relativas a una nueva legislación de la amapola, pueden ayudar a:

- i) Sensibilizar sobre la relevancia de la metadona en el tratamiento de las personas con adicción a la heroína.
- ii) Evitar que los pacientes tengan acceso irregular a la metadona, puesto que en muchas ocasiones hay desabasto de este medicamento en el mercado, lo que pone en riesgo a los pacientes, que deben estar en tratamiento para dejar la adicción de los opiáceos. En la Clínica Condesa hay pacientes que viven con VIH y que han podido ser adherentes al tratamiento antirretroviral, presentar cargas virales indetectables y tener éxito en su proceso de atención en cuanto al VIH/Sida gracias a la metadona; pero cuando hay desabasto de metadona, prácticamente, todos los pacientes regresan de nueva cuenta a la heroína y, obviamente, a incrementar sus niveles de riesgo y dar marcha atrás a todos los procesos terapéuticos.
- iii) La metadona y su abasto deberían estar garantizados como un derecho a la salud y no enfrentando situaciones de abasto y desabasto constante, ya que afecta directamente a los pacientes que la requieren, los cuales muchas veces ante la falta de este opioide recurren a la automedicación con otras sustancias con tal de mitigar la ansiedad que les genera el síndrome de abstinencia.
- iv) El desabasto de metadona aumenta las tasas de prevalencia de VIH y de las hepatitis debido a las dinámicas a las que regresan los usuarios-pacientes.

En 2015, en Hermosillo, Sonora, cerró la clínica de metadona y hasta la fecha no ha abierto sus puertas. Muchas personas que eran atendidas con metadona se vieron en la necesidad de cambiar al uso de cristal *meth* ante el desabasto, por ejemplo, pues esta droga les mitigaba la sensación de angustia y malestar. Entonces, ahora son personas con adicción al cristal, situación que no favorece la conexión de las personas con modos de vida más saludables.

En suma, el ponente consideró que se requiere avanzar hacia nuevas políticas para evitar generar más daños a la salud de las personas inmersas en procesos de adicción-recuperación. La metadona es un tratamiento con altos niveles de efectividad, pero caro, puesto que solamente se proporciona en clínicas privadas, e las que el paciente paga por cada toma. Estas clínicas, como antes señalé, son empresas, negocios, pero lo más grave es que no existan alterativas públicas.

Espera que los elementos que abordó en su exposición se puedan considerar para hacer una buena legislación en la materia, porque hablamos de personas y de salud pública.

MESA 3

Hacia una nueva regulación de la amapola

HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN DE LA AMAPOLA

Tania Ramírez

Semblanza curricular

Directora de Política de Drogas de México Unido Contra la Delincuencia. Es Maestra en Derecho por la Georgetown University con especialidad en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y es licenciada en Derecho por el CIDE. También cuenta con la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM.

Se ha especializado en temas de política de drogas, regulación de sustancias, justicia, derechos humanos y derecho a la salud, desde distintos espacios académicos, se ha enfocado en el análisis de la operación de los tribunales de tratamiento de adicciones en México y Latinoamérica. Actualmente se desempeña como Directora de Política de Drogas de México Unido Contra la Delincuencia.

Abstract

A diferencia del cannabis, para el cual se han propuesto distintas iniciativas de legalización, el tema de la amapola prácticamente se ha dejado de lado. Aquí, se analiza el carácter dual del régimen internacional de fiscalización de drogas y los efectos que ha tenido en la separación tajante entre los usos que sí están permitidos y todos los demás usos que no son considerados médicos y científicos.

Entre los factores que limitan el uso de analgésicos opioides a nivel mundial se identifica la falta de acceso como uno de los más importantes. En el caso particular de México, 60% de los pacientes que necesitan medicamentos para mitigar el dolor no tienen acceso a ellos.

En cuanto al papel del Estado mexicano y las políticas que se han instrumentado respecto a la oferta y demanda de opiáceos, se encuentran marcadas diferencias. Del lado de la oferta las estrategias han sido de control y erradicación, con costos muy elevados en materia social, ambiental y de seguridad. A partir de la demanda, México participa del circuito legal de amapola que controla la JIFE como comprador de medicamentos para el dolor.

Las políticas de control y erradicación han ocasionado que toda la producción de opio está se encuentre en el mercado ilícito con todas las consecuencias que ello implica. En la ilegalidad, los daños son mayores, no sólo para el mercado interno y los productores, sino también para los países que están comprando toda esta producción ilícita.

Finalmente, se aborda la propuesta para una nueva regulación de la amapola donde se reconoce que esta no sustituye a la política social y a la educativa. Que requiere pensar en soluciones integrales, conservando en primer lugar la voz de los cultivadores, de las y los consumidores y además de los pacientes, así como generar excelentes condiciones para éstos.

Relatoría

La maestra Tania Ramírez Señala que la agenda de política de drogas, en general, suele estar muy cargada hacia la regulación de sustancias como el cannabis, donde se encuentran abundantes iniciativas presentadas, sobre todo, en periodos recientes de sesiones, dejando fuera del foco principal otros problemas tan complejos como el tema de la amapola. Este tema trae una carga relacionada con determinados contextos socioeconómicos y que forman parte de realidades muy complejas que se tienen que separar y analizar de forma independiente.

México Unido Contra la Delincuencia, es una organización que se fundó para generar espacios y mejorar las condiciones de seguridad y justicia en el país que, inevitablemente, terminó abriendo un área de política de drogas porque reconocieron que no es posible tener mejores condiciones de seguridad y de justicia sin construir políticas de drogas más humanas, más enfocadas en los derechos humanos y a las personas.

La Mtra. Ramírez representa esta organización y donde se promueve la creación de mejores políticas de drogas que dejen atrás el prohibicionismo y que, eventualmente, sean permitidas todas las sustancias. Por ello, es fundamental que se abran espacios para abordar un problema tan complejo como el de la amapola.

Lo primero que hay que señalar dijo es que nos encontramos en este punto gracias a un régimen internacional de fiscalización de drogas, que fundamentalmente es de fiscalización dual que ha generado una separación tajante entre los usos científicos y médicos, que sí están permitidos dentro de las convenciones y los usos no científicos y no médicos por exclusión y donde caben todos los demás usos. Lo que no han hecho estas políticas de drogas es distinguir entre las diferentes sustancias y los diferentes usos que abarcan, en todos los usos que no son considerados médicos y científicos. Y no sólo eso, sino que también han homogeneizado una respuesta para todas las latitudes, como si los problemas tan complejos que tiene un lugar como Turquía o países de Asia puedan aplicar de igual manera a Latinoamérica, Estados Unidos o Canadá.

Esta homogeneización de las drogas y de conductas que son heterogéneas se manifiesta en las malas regulaciones que a veces tenemos, sobre todo, partiendo de la idea de que la división entre usos médicos y científicos respecto de los que no lo son, a veces no es tan tajante ni clara. Esta situación se refleja en tensiones como las que se tienen en el caso del opio, que es una medicina y una sustancia que sirve para la fabricación de medicamentos esenciales, puede representar un alto riesgo para la salud. Es sobre esto que nos hemos movido durante las últimas décadas y la gran pregunta dentro de esta tensión es ¿Cómo se puede garantizar efectivamente el derecho a la salud en todas sus dimensiones de accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad, calidad y, al mismo tiempo, evitar el abuso? Y esta es básicamente la pregunta que tendría que guiarnos a la hora de formular una regulación.

Sin embargo, la respuesta del Estado e incluso de la región, ha estado enfocada, principalmente, en el control de la oferta, es decir, en todas estas respuestas del tipo de erradicación, con todos los costos asociados a ello y que tienen que ver con la contaminación de la tierra, la contaminación ambiental y con daños a la salud asociados a la erradicación.

Desde la parte social, se generan, respuestas punitivas a todas las personas que usan drogas y tampoco se les permite o se les niega el acceso a sustancias de calidad y a tratamientos que eventualmente pudieran necesitar. A esta situación, se suma la falta de medicamentos esenciales para el dolor, lo cual se relaciona más con un tema de acceso que de disponibilidad.

Una de las grandes paradojas, hace referencia básicamente, a la disponibilidad de medicamentos para el dolor que se concentra en los países con mayores ingresos. A pesar de que México es el segundo o el tercer país productor de amapola ilícita a nivel mundial, en realidad los Cuidados Paliativos no llegan a quien deberían llegar y al menos la mitad de las personas mueren sin este tipo de medicamentos para el dolor. Tal situación no necesariamente tiene que ver con la disponibilidad sino con los mecanismos de acceso y, por supuesto, con la regulación sanitaria que existe al respecto y a las políticas de salud.

En términos de derecho a la salud y, citando otra vez al doctor Alejandro Mohar que ya ha sido mencionado en este foro, señala que 60% de los pacientes que necesitan medicamentos para mitigar el dolor no tienen acceso a ellos. El nivel de acceso a opioides y analgésicos en México sigue estando limitado y esto se relaciona con procedimientos administrativos que obstaculizan el acceso. En este punto coincide con la JIFE.

El análisis del comportamiento de las principales limitaciones para el uso de analgésicos opioides a nivel mundial muestra que una de las causas principales es el abastecimiento, pero también el tipo de regulaciones tan restrictivas que se tiene, seguidas del miedo, por ejemplo, a los usos problemáticos o a generar adicción. Otros países no pueden cubrir las necesidades por cuestiones financieras y por falta de capacitación del personal médico. Considera importante señalar que el consumo de morfina para pacientes crónicos o terminales en México es más bajo que el consumo medio en América Latina.

En su opinión esta situación lleva a una gran paradoja, por qué si México ya participa de este circuito legal de amapola que controla la JIFE, lo hace solamente desde la parte de la demanda a pesar de ser productor, es decir, México participa como comprador en el mercado internacional porque necesita cubrir, dentro del circuito legal, las necesidades de medicamentos para el dolor. Lo cual implica cumplir con una serie de obligaciones. Por ejemplo, para importar en promedio la tonelada de opio que se ha pedido en algunos años, se tiene la obligación de su resguardo y de hacer un reporte anual de los inventarios y demostrar que esas sustancias son para uso lícito. De igual manera, es necesario calcular las importaciones futuras con base en las reservas que se tienen, ya que no son acumulativas lo que significa que deben sumar a lo que se solicita cada año. En suma, México participa de ese circuito legal que permiten las convenciones y, de alguna manera, administra o supervisa la JIFE.

La Mtra. Ramírez señala que coincide totalmente con el hecho de que la oferta, es decir, la producción mexicana, difícilmente se puede integrar 100% al circuito legal a nivel mundial, pero lo que sí se tiene actualmente, es que este porcentaje de la producción que no se integra al circuito legal, se destina para abastecer al mercado ilegal. Considera que esta situación hay que tenerla en cuenta, porque el 100% de la producción que no está integrada al circuito legal se encuentra entonces en el mercado ilícito con todas las consecuencias que ello implica. En la ilegalidad, los daños son mayores no sólo para el mercado interno, ni para los productores, sino también para los países que están comprando toda esta producción ilícita.

Según el informe *Monitoreo de cultivos de amapola 2015-2016 y 2016-2017* elaborado por el gobierno federal y la UNODC, que se presentó en noviembre de 2018, el cultivo de la amapola en México entre 2015, 2016 y 2017, se incrementó en 21%, lo que es equivalente a 5,400 hectáreas. Estos cultivos, se siguen concentrados en los estados que han sido típicamente productores como Chihuahua, Durango y Sinaloa que integran el famoso Triángulo Dorado, el Norte de Nayarit y Guerrero.

Uno de los señalamientos más importantes que hace tanto el gobierno mexicano como la UNODC, es la necesidad que existe de comprender mejor los aspectos socioeconómicos, entre otros, los asociados a los cultivos ilícitos de amapola en el país, a fin de poder formular políticas que puedan frenar la expansión de los cultivos y, sobre todo fomentar el desarrollo de alternativas legales. En suma, tanto el gobierno como la UNODC proponen ahondar en el conocimiento de los contextos de las comunidades productoras para hacer mejores abordajes.

A nivel internacional, el énfasis se sitúa en la visión de desarrollo alternativo que, a nivel hemisférico, por ejemplo, propone la OEA, a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Sin embargo, la maestra Ramírez no considera que el desarrollo alternativo sea la mejor opción, ya que muchas veces los cultivos siguen siendo considerados ilícitos y se orilla a las comunidades a cultivar productos con los que no tienen ninguna familiaridad, perdiéndose todo el saber heredado y transmitido de generación en generación; el saber adquirido que ponen en práctica con este tipo de cultivos considerados ilícitos.

Desde su punto de vista, el desarrollo alternativo constituye la gran bandera que viene a sustituir la falta de regulación en nuestros países. Para ella, es darle vuelta a la regulación con programas de sustitución de cultivos que parten de la idea de desarrollo alternativo. Enfatiza que México no debe ceder a esa visión de desarrollo alternativo, por el contrario, debe insistir sobre la necesidad de definir una mejor regulación que se adapte a nuestro contexto.

En términos de la oferta, considera que en realidad hay muchas cosas que se desconocen puesto que se trata de un mercado ilegal. Los monitoreos que se han realizado proporcionan sólo una parte de esa realidad, incluso tienen la limitante que no son comparables entre sí. No se tiene una idea con total certeza sobre la estructura del mercado o el número exacto de productores o las características de estos, es decir, ¿cuántos de ellos son mujeres?, ¿cuántos son menores de edad?, ¿cómo participan?, ¿cómo se distribuyen las ganancias? Todas estas dinámicas son difíciles de conocer, porque se trata de un mercado ilícito, pero en su opinión se tendrían que identificar para poder plantear soluciones integrales.



Dimensionando la oferta

Sin embargo, y pese a saber más o menos bien cuántas hectáreas se cultivan anualmente, hoy en día tenemos poca información sobre:

1. El comportamiento histórico del cultivo (diferencias metodológicas entre cálculos imposibilitan comparación y datos históricos de erradicación no se desagregan siempre por estado ni municipio);
2. El comportamiento actual del cultivo en términos de:
 - a. Productividad por hectárea
 - b. Estructura del mercado
 - c. Número de productores
 - d. Características socio económicas de los municipios con mayor densidad de cultivos
 - e. Nivel de infraestructura y presencia del Estado en dichos territorios
 - f. Impacto real de los más de 60 años de erradicación
 - g. Coexistencia con otros cultivos declarados ilícitos

Fuente: Tania Ramírez, “Hacia una nueva regulación de la amapola”, ponencia presentada en el *Foro Regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República en 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

La ponente aborda algunos aspectos centrales del informe que presentó el expresidente E. Zedillo con otros investigadores como Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo y Fernanda Alonso⁴; en dicho informe, proponen para el caso de México, una idea radical de regulación no sólo de cannabis sino de todas las sustancias. Cuando abordan el tema de la amapola, la conclusión a la que llegan estos autores es que los opioides también deben ser incorporados al mercado legal, por supuesto, bajo una regulación diferenciada y más estricta que el canna-

⁴ Se trata del informe de Ernesto Zedillo Ponce de León, Catalina Pérez Correa González, Alejandro Madrazo Lajous y Fernanda Alonso Aranda (2018), *La Política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla*, Disponible en <http://consejomexicano.org/multimedia/1537888545-44.pdf>

bis. No se trata de regular las drogas por igual, pero el objetivo central de la política de éstas, específicamente en este tema, es prevenir o limitar el uso de opioides para fines no médicos al tiempo de poder llevar a los cultivadores que actualmente existen a ese mercado o circuito legal.



Informe

"La política de drogas en México. Causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical pero indispensable para remediarla" (Zedillo, Pérez Correa, Madrazo y Alonso)

Los opioides también deben ser incorporados al mercado legal:



Fuente: Tania Ramírez, "Hacia una nueva regulación de la amapola", ponencia presentada en el *Foro Regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

Los autores consideran que se necesita aprovechar todo el conocimiento y toda la participación de los productores actuales; invitarlos o encontrar mecanismos para que puedan salir del mercado ilícito y aprovechar su experiencia ya que están especializados en el cultivo de la amapola. Ellos proponen dos regulaciones paralelas: Un cultivo privado de amapola, estrictamente regulado para la producción farmacéutica en el sentido estricto de la palabra y un monopolio público para el cultivo de amapola y producción, distribución de opioides destinados a usos no estrictamente farmacéuticos como puede ser la atención o la provisión a personas que actualmente usan heroína.



Dos regulaciones paralelas no excluyentes:

Evolución del marco jurídico

Permitiría a los productores actuales salir del mercado ilícito y aprovechar un sector en el que ya se han especializado que podría facilitar la construcción de un mercado legal



Fuente: Tania Ramírez, "Hacia una nueva regulación de la amapola", con base en el Informe *La Política de drogas en México: Causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla*, ponencia presentada en el *Foro Regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

La Mtra. Tanía Rodríguez señala que uno de los puntos más importantes que se requiere considerar, cuando se habla de regulación legal de la amapola, es la experiencia de las personas que usan este tipo de drogas y, en específico, las que usan heroína. Considera que Rubén Díazconti en su exposición, proporcionó un panorama bastante amplio sobre el desabasto de metadona y sus implicaciones en materia de salud pública, sobre todo en ciertas poblaciones de la frontera norte de México.

Por ello se tiene que pensar y hablar al mismo tiempo de la regulación de la amapola y la atención de las personas que usan heroína considerando al menos tres cuestiones:

1. Tener servicios públicos de tratamiento que, por ejemplo, programas pilotos de sustitución con heroína asistida, incluso considerar el suministro legal para estos usuarios como se hizo en algún momento.
2. Contar con espacios médicos seguros que tengan jeringas limpias e insumos para la salud que puedan administrarse ahí mismo,
3. Explorar opciones de tratamiento como programas u opciones sustitutivas, no solamente la metadona, sino incluso, el cannabis medicinal que bien puede ser una droga de salida.

Considera que necesariamente tienen que ser incluidos las y los cultivadores, justo para estar consciente de las necesidades y, sobre todo, de los efectos que pueden tener tanto a nivel de la comunidad como familiar los programas de erradicación forzosa que hoy se llevan a cabo, sean estos directos desde tierra o por medio de aspersiones.

Señala que una nueva regulación no va a sustituir la política social, ni la política económica y todas las necesidades de infraestructura que prevalecen en muchas de las comunidades productoras de amapola.

En cuanto a las propuestas legislativas que se han presentado en el Congreso de la Unión, con el objeto de legalizar el cultivo, producción y comercialización de adormidera con fines científicos y medicinales señala que, a diferencia del cannabis, donde se han multiplicado las iniciativas, en el tema de la amapola hay solamente cuatro propuestas.

La primera, la presentó Fernando Belauzarán en de 2015; propuso la creación de un Consejo Nacional de Fiscalización de la adormidera como instancia encargada tanto de reportar a la JIFE como del monitoreo y supervisión para evitar que la producción se derive al mercado ilegal. Sin embargo, esta iniciativa legislativa se quedó en el tintero.

La segunda, de 2016, corresponde al exsenador Armando Ríos Piter, la cual tenía el mismo sentido sobre la creación de un sistema de licencias. La tercera corresponde al senador Añorve, quien en la iniciativa que presentó considera la inclusión de los pequeños productores, de los ejidatarios y de los pequeños propietarios agrícolas, lo cual resulta bastante interesante, porque estos elementos no se habían contemplado antes. La iniciativa se encuentra aún en periodo de análisis y dictaminación.

El Congreso del Estado Guerrero presentó ante el Congreso de la Unión, un exhorto para que éste haga una regulación en la materia. Es un llamado que no se puede ignorar, porque responde a una necesidad muy específica.

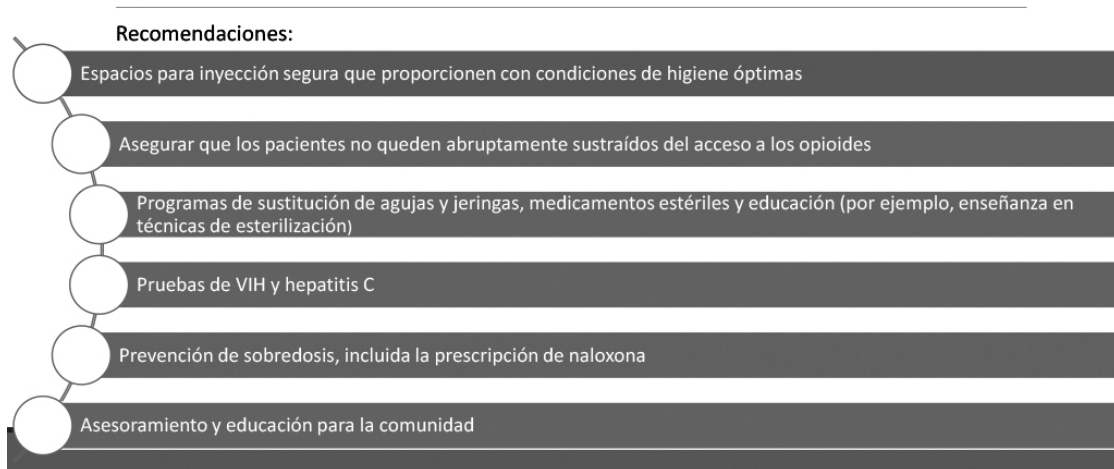
Iniciativas

Promoviente	Iniciativa	Comentarios
Fernando Belaunzarán (2015)	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LGS, para regular el cultivo de amapola con fines medicinales	Secretaría de Salud obligaciones con JIFE, creación de Consejo Nacional de Fiscalización de la Adormidera (órgano desconcentrado)
Armando Ríos Piter (2016)	Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General De Salud, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para regular el uso médico de la amapola en México	Sistema de licencias para el cultivo, seguridad, transporte, almacenamiento, transformación, empaquetado, etiquetado, distribución y venta con fines analgésicos y científicos. Ejército y Marina coadyuve a la supervisión
Manuel Añorve (2018)	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal	Inclusión de ejidatarios, productores rurales, sociedades rurales y pequeños propietarios agrícolas.
Congreso del estado de Guerrero (2018)	Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de LGS, del CPF y del CNPP	Conmina al Congreso de la Unión a regular el cultivo, producción y comercialización de papaver somniferum o adormidera con fines científicos y medicinales

Fuente: Tania Ramírez, “Hacia una nueva regulación de la amapola”, ponencia presentada en el *Foro la regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

Para terminar su exposición, aborda el tema de las metas de regulación que deberían incluir todas las voces y las necesidades de salud de las personas usuarias de drogas.

¿Cuáles son las metas de la regulación?



Fuente: Tania Ramírez, “Hacia una nueva regulación de la amapola”, con base en el Informe *La Política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla*, ponencia presentada en el *Foro Regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

Es importante entender que la regulación de la amapola tendría que ir acompañada y no sustituye a la política social, educativa, ni a la de seguridad. Tenemos que hablar de soluciones integrales, pero siempre conservando en primer lugar la voz de los cultivadores, de las y los usuarios y además de los pacientes, así como generar mejor acceso en mejores condiciones para éstos.



Conclusiones

- **La reforma no es una panacea:** la regulación legal no desaparece el problema “drogas” sino el problema “prohibición” (reduciendo daños asociados al tráfico ilegal y la criminalización de usuarios)
- **La regulación legal es una opción pragmática** con límites específicos -> Política de drogas ≠ política social, política educativa, política de seguridad. La regulación no es una solución mágica para todo.
- El cambio debe entenderse como un proceso cauteloso
- La política de drogas debe basarse en la ciencia, los Derechos Humanos y los principios de salud pública
- Encontrar el balance correcto es crítico para coartar criminalidad y no permitir incremento de consumo
- **La prevención del consumo de estupefacientes, así como la atención oportuna a los grupos poblacionales más vulnerables, no se contraponen con la regulación**

Fuente: Tania Ramírez, “Hacia una nueva regulación de la amapola”, ponencia presentada en el *Foro Regulación de la amapola. Retos y perspectivas*, celebrado en el Senado de la República el 28 de febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4399>

LA NUEVA REGULACIÓN DE LA AMAPOLA

Omar Jalil Flores

Semblanza curricular

Es diputado local del Congreso del Estado de Guerrero, donde preside la Comisión de Justicia y secretario de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología. Es licenciado en Derecho con Posgrado en Administración Internacional. Ha ocupado distintos cargos en la administración pública del estado de Guerrero. Entre 2015 y 2018 fue presidente municipal de Taxco y vicepresidente de la Comisión de Pueblos Mágicos FENAMM. También ha sido presidente de la Comisión de Vinculación con Gobiernos Estatales (Conago).

Abstract

La exposición aborda el tema sobre una nueva regulación de la amapola tratando de responder a una serie de interrogantes que encuentran respuesta en la iniciativa de ley para despenalizar el cultivo de ésta para usos medicinales que se presentó y aprobó el Congreso Local de Estado de Guerrero en la LXI Legislatura. A esta propuesta de ley se han sumado distintas voces pues, la consideran una alternativa para atender el cultivo de la amapola y sus derivados, sobre todo, por el impacto y la afectación que tiene en las condiciones de vida y seguridad de la población.

Relatoría

Omar Jalil Flores en su exposición, abordó el tema sobre una nueva regulación de la amapola y tratará de responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las iniciativas que se han presentado en el Congreso del estado de Guerrero para la legalización del cultivo de la amapola y sus derivados? ¿Cuáles serían los pasos hacia la producción legal del cultivo de la amapola? ¿Qué cambios se requiere instrumentar para que el marco jurídico vigente pueda legalizar el uso de la amapola?, ¿Cómo la legalización de la amapola puede contribuir a la erradicación de la violencia? y ¿Qué mecanismos de coordinación se requiere implementar en los órdenes de gobierno para garantizar la seguridad de las familias y la producción de la amapola?

Señaló que en la pasada legislatura del Congreso Local del Estado de Guerrero se presentó y aprobó por el Pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y se reforman disposiciones a la Ley General de Salud. La propuesta fue presentada por el exdiputado local Ricardo Mejía Verdejo del Partido Movimiento Ciudadano.

La anterior legislatura, haciendo uso de sus facultades, envió al Congreso de la Unión el proyecto por el que se adicionaron y se reformaron diversas disposiciones a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales para su análisis y estudio. Al respecto, se tiene conocimiento de que la iniciativa fue recibida en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para los efectos legales conducentes y en su contenido es posible encontrar las respuestas a la mayoría de las preguntas que motivan esta mesa de trabajo, principalmente en los puntos que aborda a continuación.

1. La propuesta considera que la regulación, producción, comercialización de la *papaver somniferum* (adormidera) es con fines científicos y médicos. La prohibición ha genera-

do una crisis en el acceso equitativo a medicamentos controlados y ha afectado crudamente a Guerrero y al resto del país, con un saldo de muerte, violencia y destrucción que desafía a las instituciones y a la sociedad.

2. Después de medio siglo, la prohibición como política gubernamental sobre el uso de las drogas no ha logrado erosionar tanto su oferta ilegal como su demanda. A esta situación se suma una consecuencia adicional como la falta de acceso a los medicamentos derivados del opio utilizados como analgésico para el dolor extremo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que los medicamentos derivados del opio como la morfina, la oxicodona y el fentanilo son más eficientes en el tratamiento del dolor moderado a intenso que los analgésicos comunes como el paracetamol o los fármacos antiinflamatorios no esteroideos. Sin embargo, los beneficios terapéuticos de los medicamentos opiáceos no han logrado superar las barreras puestas por el consenso punitivo del uso de las drogas, dejando a la población, sobre todo, a la que habita en otras regiones fuera de Europa y Norteamérica, en el desabasto mundial contra el dolor.

Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), existen 5 mil millones de personas en el planeta que no tienen acceso a medicamentos contra el dolor, de ahí que la modificación del marco normativo para regular el cultivo de la amapola puede ser factible, a pesar que -desde 1977- México es parte de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, lo que sin duda obligaría al Estado mexicano a iniciar un proceso de definición e instrumentación de políticas y lineamientos propios para una nueva regulación. Esta propuesta se deriva de la propia Convención, que deja espacio para que los Estados Parte decidan sobre ciertos cultivos y sobre las medidas más adecuadas para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito que hoy prevalece en nuestro país.

El objeto de la iniciativa presentada en el Congreso de Guerrero presupone beneficios adicionales para la población de los estados productores, tanto en el aspecto económico como en el social. En cuanto al aspecto económico, los agricultores que cosechan amapola podrían reportar ingresos fiscales, con los cuales se pueden generar empleos formales.

En el segundo punto, la cuestión social, se esperaría que los grupos delincuenciales y la violencia disminuyan al ser reconocidos en un marco legal correspondiente. De acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), hoy en día el estado de Guerrero es el mayor productor de amapola en el país, ya que concentra alrededor de 60% de la producción nacional de goma de opio. Lamentablemente, por las condiciones de pobreza en que viven, los campesinos de Guerrero se han transformado en base del crimen organizado y son perseguidos tanto por el gobierno como por los carteles de la droga.

En opinión del diputado local Omar Jalil Flores, la iniciativa legislativa antes señala busca: promover el acceso a medicamentos derivados del opio que atiendan la demanda existente en nuestro país e impactar el mercado ilegal de la amapola. En específico busca:

- Abrir la posibilidad jurídica para que en México se analice, debata y legisle a favor del cultivo de la amapola y sus derivados.

- Se limite la importación y se promueva la exportación de medicamentos derivados de la amapola, por ejemplo, la morfina, considerada uno de los alcaloides más importantes, proveniente del opio y utilizado para el tratamiento del dolor en infarto de miocardio y también en diversos tipos de cáncer; el sulfato de morfina, que es un potente analgésico para el alivio del dolor y suplemento de la anestesia general.

La reforma planteada pretende modificar la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales para que el cultivo de la amapola sea aprobado. Al respecto, el ponente señala que la siembra y cosecha de la amapola y sus derivados no podría realizarla cualquier productor, sería necesario contar con las licencias o autorizaciones correspondientes para poderlas llevar a cabo.

Para avanzar, la resolución del Congreso del Estado de Guerrero plantea que el cambio de una política prohibicionista por otra de control requiere reconocer que las drogas son sustancias psicoactivas que pueden ingerirse como el alcohol y los medicamentos, fumarse como el tabaco y la mariguana, administrarse por la vía endovenosa y, algunas veces también, ser aspiradas como la cocaína. Todas estas sustancias alteran, sin duda alguna, el sistema nervioso central de formas muy variadas.

En el México del siglo XIX, la discusión sobre las drogas se centraba en el aspecto farmacológico, pero a partir del siglo XX, el debate ya es otro. Se estableció una política prohibicionista para erradicar su consumo, sin embargo, contrario a lo esperado, el consumo creció rápidamente. De acuerdo con datos proporcionados por las Naciones Unidas, en 2008 había entre 155 y 250 millones de personas que consumían alguna droga. Estas cifras representan entre 3.5 y 5.7% de la población mundial.

Los resultados del gobierno mexicano, en cuanto a detenciones, decomisos y capturas de los capos son notables, pero también la inseguridad, la violencia y la corrupción institucional que ha permitido mantener constante el flujo de enervantes hacia el mercado estadounidense.

Las actividades del narcotráfico afectan no sólo a Guerrero y Sinaloa, sino que se han expandido también a las demás entidades del país, que enfrentan ya condiciones de inseguridad y violencia nunca vistas.

La iniciativa presentada ante el Congreso del Estado de Guerrero en la Sexagésima Primera Legislatura propone que la Ley General de Salud establezca un control sanitario y una serie de acciones de orientación, educación, verificación y, en su caso, la aplicación de medidas de seguridad y las sanciones correspondientes con la participación de productores, comercializadores y consumidores, de acuerdo con lo que se establezca en las normas oficiales mexicanas. El control de toda la cadena, desde el cultivo hasta la importación y exportación de medicamentos y de las materias primas que intervengan en la elaboración de fármacos opioides, estaría a cargo de la Secretaría de Salud. Esta dependencia sería también la responsable de definir, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, tales acciones.

Estos elementos son lo más destacables de la Iniciativa aprobada por el Congreso del Estado de Guerrero, que busca abrir caminos para avanzar en el complejo tema de la producción ilegal de goma de opio. En la última parte de su exposición el licenciado Flores puntualiza en los siguientes aspectos:

1. El gobernador del Estado de Guerrero, Héctor Astudillo Flores, en su momento se pronunció a favor de esta propuesta como un paso para avanzar en la legalización de la amapola que impacta en diversos ámbitos de la seguridad pública estatal.
2. El exsecretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, también consideró positivo este cambio de paradigma legislativo y se pronunció a favor de legalizar la amapola. A estas posturas se suman diversos sectores sociales y políticos de Guerrero que se han manifestado a favor de la propuesta legislativa, que espera que tenga como impacto la disminución de los altos niveles de violencia y de inseguridad que enfrenta la entidad y que están relacionados con el cultivo y la producción de la amapola.
3. De acuerdo con datos publicados en medios de comunicación impresos de Guerrero, en 2018 se registraron 202 mil 282 plantíos de cultivos de amapola que presentan alrededor de 79% del total de los plantíos ilícitos localizados y destruidos por la Secretaría de la Defensa Nacional. En cuanto a las áreas de cultivo éstas sumaban 15 mil 586 hectáreas.

El ponente subraya y reconoce la importancia de este foro para intercambiar opiniones, analizar y llegar a consensos sobre el marco jurídico que se necesita para atender la cuestión de los cultivos ilícitos y la violencia que priva en el estado y en otras regiones del país. Considera que este foro, sin duda, le otorga continuidad a la Iniciativa Legislativa presentada en el Congreso de Guerrero para atender el tema de la amapola y sus derivados, sobre todo por el impacto y la afectación que tiene en las condiciones de vida y seguridad de la población. Un círculo vicioso que no parece tener fin.

Señala que la legislación de la amapola debe atenderse como un asunto de Estado y no sólo como un tema de seguridad pública, ya que esta es la realidad que se vive en Guerrero y, por supuesto, es una situación que requiere de las instituciones democráticas para alcanzar la paz, para buscar su regulación y control. Sólo así se podrá dar certidumbre al ejercicio de gobierno y con ello eliminar la parte perversa que hoy representa este cultivo ilícito y que se traduce en espirales de violencia y muerte.

Finalmente, señala que dicha problemática, por más señalamientos que existan sobre la relación entre la producción en México y la demanda en los Estados Unidos, no se resolverá si no se atiende con honestidad e integridad y no se supera la visión de que hay buenos y malos.

Considera conveniente realizar un encuentro sobre la amapola entre México y Estados Unidos, en el que participen también otros países de América Latina que producen y consumen. Que este encuentro se lleve a cabo entre los poderes legislativos de las naciones involucradas y de los estados o regiones afectadas por el cultivo de la amapola, a fin de avanzar en soluciones de manera conjunta.

Por último, comenta que, actualmente, hay 17 países que han legislado y que cultivan de manera lícita amapola: Australia, España, Inglaterra, Francia, Hungría, Alemania, China, India, Turquía, Eslovaquia, Japón, Macedonia, Nueva Zelanda, Holanda, Ucrania, Polonia y Rumanía.

Habrà que seguir debatiendo sobre el tema que hoy nos convoca, analizar, discutir y, por supuesto, celebrar la apertura hacia este tema, porque es para bien de México.

DE LA GOMA DE OPIO A LA HEROÍNA

Jorge Hernández Tinajero

Semblanza curricular

Politólogo e internacionalista, comenzó a especializarse en temas de drogas a principios de los años noventa del siglo pasado. Ha sido activista por la regulación del cannabis, los derechos humanos y las políticas de reducción de riesgos y daños desde principios del siglo XXI. Es socio fundador de la Asociación Mexicana de Estudios sobre cannabis; fue presidente y director ejecutivo, entre 2008 y 2013, del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas AC. Autor de numerosos ensayos y artículos sobre toda clase de temas relacionados con las drogas, es coautor de *La mota. Breve compendio de la marihuana en México* (Mondadori, 2013), *Marihuana D.F.* (CUPIHD, 2012) y *La Primera Encuesta sobre Usuarios de Drogas en la Ciudad de México* (CUPIHD, 2012), entre otros textos. Su publicación más reciente es, en coautoría con Guillermo Ospina y Martín Jelsma, *Amapola, opio y heroína, la producción en Colombia y México*.

Abstract

El tema central de todas las regulaciones internacionales que se sucedieron desde el fin de la guerra inglesa en contra de China no es la amapola sino el opio que se caracteriza por una gran contradicción, ya que al mismo tiempo de aliviar el dolor su uso puede ser altamente adictivo.

Analiza la producción del opio y se identifican las distintas dimensiones y espacios que comprende toda la cadena que se extiende desde las comunidades más marginadas de México hasta las epidemias que se vive en la actualidad en los Estados Unidos.

Se identifican tres aspectos centrales que se requieren analizar, para avanzar en la legalización del opio:

- i) Definir lo que se pretende hacer con la producción de opio y con los productores;
- ii) Hay que considerar que la transformación y el tráfico que se enmarcan en una lógica completamente distinta,
- iii) El consumo responde a la demanda en los Estados Unidos y además siempre ha sido así.

Además, se reconoce que para avanzar en cuestiones de política pública y disminuir la presión sobre ciertos temas críticos, como el del opio, se requiere de un mínimo de voluntad política.

Relatoría

El ponente agradeció la invitación y señaló que el tema de la amapola cada día adquiere mayor visibilidad pública, sobre todo en aquellas regiones de México que se encuentran muy retiradas de la vida urbana. Hernández Tinajero consideró que la amapola es un tema muy complicado que tiene distintas aristas, pero en realidad, el tema central de todas las regulaciones internacionales que se sucedieron desde el fin de la guerra inglesa contra China no es la amapola, sino el opio. Esta sustancia que se extrae de la planta de la amapola (*Papaver somniferum*), se encuentra en el centro del sistema de fiscalización y control de drogas, se caracteriza por una gran contradicción ya que, por un lado, ha sido utilizado, en distintas culturas y épocas para paliar el dolor y, por otro, su uso tiene una capacidad altamente adictiva, es decir, al mismo tiempo que es necesario requiere de mucho cuidado.

Hernández Tinajero comenzó a trabajar el tema del opio por motivos personales. En su vida profesional, con más de 20 años de trabajo en cuestiones de drogas, en políticas de drogas, en derechos, reducción de riesgos y daños, tuvo la oportunidad de experimentar con el opio, el cual nunca había formado parte de su menú a pesar de ser una sustancia tan importante. El producto original de la goma de opio lo conoció a través de un antropólogo brasileño, inglés y peruano, Anthony Henman, quien es considerado toda una autoridad en materia de plantas en Latinoamérica. A partir de ahí comenzó a interesarle el opio, lo primero que le llamó la atención es que, a pesar de que México es reconocido como uno de los principales países productores de amapola ilegal del mundo, nunca había encontrado goma de opio en los mercados nacionales: “¿Cómo era posible que siendo México uno de los mayores exportadores de los derivados de opio a los Estados Unidos y que la historia de la amapola en el país tuviera más de un siglo, que no conociera el opio ni tampoco a gente que lo consumía!”.

Este fue el motivo, entre otros, que llevó al ponente a investigar un poco más sobre el opio y después de tres años de investigación publicó, con otros colegas, el texto conocido como *Amapola, Opio y Heroína*. En el estudio participaron el investigador antropólogo colombiano Guillermo Ospina y Martin Jelsma, director del Programa de Drogas y Democracia de TNI, considerado una de las mayores autoridades en materia de drogas del Sistema Internacional de Control de Drogas. Aclaró que, en su opinión, el foro ha planteado algunas interrogantes que pueden encontrar alguna respuesta en la publicación antes citada, tales como los señalamientos sobre las cuestiones del rendimiento, la caracterización de las comunidades productoras, los productos que se derivan del opio mexicano y la diversificación hacia otras sustancias más sofisticadas.

Sobre este último punto, señaló que hasta hace unos años en México solamente se producía la heroína conocida en los mercados ilegales como *black tar*, sin embargo, en la actualidad hay grupos del crimen organizado que fabrican heroína *China White*, tradicionalmente suministrada por las organizaciones colombianas al mercado norteamericano.

Jorge Hernández Tinajero está convencido de que, dado que la publicación sobre *Amapola, Opio y Heroína* referida anteriormente tiene respuestas a muchas de las interrogantes que se han formulado, la producción y transformación de esta sustancia abarca desde las comunidades más marginadas del país hasta las de epidemias que tiene nuestro socio más importante: Estados Unidos.

La producción de opio tiene tanto una dimensión social como económica. La primera incluye a los productores de amapola de la que se extrae la goma de opio, y la segunda comprende esta sustancia en bruto, que posteriormente es procesada para obtener los subproductos como la morfina, codeína y tebaína. De la morfina se deriva la heroína, una sustancia aún más concentrada y que ha tenido, desde que fue sintetizada, distintas oleadas de uso y abuso en distintas sociedades. La historia ha mostrado que estas oleadas terminan con una disminución debido al significativo número de defunciones que genera, ya sea por sobredosis o por la expansión de las infecciones transmitidas por métodos inyectables. También hay descensos por los usuarios de heroína de muchos años que logran mantenerse gracias a distintos programas como la metadona y la buprenorfina. En su opinión, estas sustancias requieren de un estricto control y seguimiento médicos y no pueden estar en el mercado disponibles a cualquier persona que quiera experimentar con ellas. En cuanto a la cuestión de la producción, la cuestión económica, el ponente puntualizó en tres dimensiones de gran relevancia a considerar en la legalización del opio:

- I. La primera es definir lo que se pretende hacer con la producción de opio y con los productores.
- II. La segunda dimensión hace referencia a la transformación y el tráfico que se enmarcan en una lógica completamente distinta; cuando el campesino entrega la goma al comprador se olvida de ella. El campesino en México no sabe usarla, no tiene idea de lo que tiene entre sus manos, no sabe transformarla y su papel se limita a lo que sabe hacer, esto es, producir una planta y obtener el fruto que se deriva de esta, pero no va más allá. Hay una fractura muy importante en la cadena dado que los productores no tienen nada que ver con la transformación y el tráfico del opio, estas acciones las realizan quienes lucran con sus derivados en los mercados ilegales.
- III. La tercera y última dimensión es la relativa al consumo.

Al igual que las y los ponentes que le antecedieron, considera que la producción de opio en México responde fundamentalmente a la demanda en los Estados Unidos y además siempre ha sido así.

Las estimaciones actuales sobre el opio, en su opinión, son más precisas en virtud de que incorporan las tendencias sobre las fluctuaciones de la demanda en los Estados Unidos y también contemplan la dinámica seguida por la producción de amapola y heroína en México. Es bajo este argumento que se puede entender la dinámica de la producción de sustancias opiáceas en nuestro país, cuando en los Estados Unidos comenzaron a restringir el acceso a los medicamentos de prescripción, es decir, a las recetas, entonces la forma más fácil de obtener un sustituto fue a través de la heroína, que es una sustancia mucho más barata y con una extraordinaria disponibilidad en los mercados norteamericanos. Dentro de las heroínas disponibles, la heroína mexicana es aún más barata porque, generalmente, es la llamada *black tar*, la cual se caracteriza por una calidad menor de refinación comparada con la que se produce en el sudeste asiático, en Afganistán, o incluso con la heroína colombiana.

Opinó que uno de los aspectos que ha sido reconocido ampliamente en el foro es que el destino de la producción de opio en México es el mercado ilegal, no hay ningún otro. Esta situación lleva a cuestionarse al ponente de ¿por qué si México produce y tiene necesidades médicas no transforma el opio en medicamentos y de ese modo empieza a solucionar lo que está torcido? Hernández Tinajero reconoció que dadas las condiciones actuales es prácticamente imposible poder transformar el opio en medicamentos: “Porque la realidad muchas veces suele ser terca y no resulta tan sencillo hacer esto como se señaló anteriormente”.

Los países productores legales tienen tecnificada su producción y los rendimientos que obtienen de esta producción son muy superiores a los que se obtienen de los cultivos mexicanos, lo que no es un asunto menor, sino que tiene gran importancia. Además, esta producción está sujeta a las reglas del mercado internacional y al proceso de aprobación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Entonces, México tiene que acceder a un mercado que ya está saturado con medicamentos, con precios de producción más caros y que no necesariamente van a tener la misma calidad que los medicamentos opiáceos que se producen en otros países que tienen amplia experiencia y la tecnología de punta.

En este punto, y de acuerdo con la opinión del ponente, es sumamente importante analizar la situación, porque una cosa es creer que esa es la solución y otra distinta es su viabilidad, lo cual no quiere decir que Hernández Tinajero esté en contra de la creación de una industria nacional que permita satisfacer las propias necesidades de medicamentos opiáceos a través de la producción nacional.

Señalado lo anterior, el ponente pasó al siguiente tema sobre el consumo en términos médicos. Al respecto, comparte lo señalado en el foro acerca de la falta de disponibilidad que existe sobre medicamentos derivados del opio. Lamentó que el doctor Alejandro Mohar quien es titular de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad de la Secretaría de Salud, no estuviera presente ya que es el autor de la *Norma Oficial Mexicana de Cuidados Paliativos* aprobada hace aproximadamente cinco años y, que precisamente, pretende romper con ese ciclo negativo que se ha descrito, donde los médicos mexicanos no han sido entrenados para dispensar productos de opio, además de que los controles son sumamente estrictos sobre ellos.

Un médico tenía que recorrer muchos kilómetros, sobre todo si no se encontraba en una ciudad grande, para obtener un número limitado de recetas y tenía que ser un médico especialista. Este sistema de dispensación tan estricto terminó por hacer que ni siquiera la profesión médica en México considere estos productos como algo importante dentro de la vida profesional, sobre todo, en cánceres, enfermedades terminales, dolores crónicos, etcétera.

Entonces, no hay una profesionalización médica, no hay prescripción y, como no hay prescripción de medicamentos opioides y opiáceos, en consecuencia, México no compra mucho. Las farmacias no consideran estos medicamentos y, por lo tanto, hay un sistema de desabasto. La norma oficial mexicana publicada sobre Cuidados Paliativos intenta revertir esta situación y consideró importante revisarla e impulsarla con el fin de poder activar el mercado de medicamentos derivados del opio lícito que satisfagan las demandas en la materia, independientemente que estos medicamentos se compren en el mercado internacional o se produzcan en México.

Respecto al consumo ilícito, indicó que la heroína es la sustancia que más se consume y también la que genera más rápido dependencia física, lo que hace prácticamente imposible dejar de usarla.

Entre las sustancias para tratar la dependencia a la heroína se ha mencionado la metadona, pero no al kratom, una planta del sudeste asiático que ha resultado ser muy efectiva para muchísimas personas que han decidido dejar de consumir heroína y no quiere ingresar a programas de metadona, buprenorfina y análogos. En los Estados Unidos se quiere prohibir su uso.

Para finalizar su exposición, Hernández Tinajero mencionó que especialmente en este foro que se llevó a cabo en el Senado de República es importante considerar las implicaciones internacionales de cualquier movimiento en términos de la legislación sobre amapola y opio. Reconoció que es evidente que nuestro socio norteamericano tiene una preocupación muy grande sobre lo que sucede, incluso la administración actual de los Estados Unidos ha culpado a México de la crisis que enfrentan.

La legalización del opio es un tema muy sensible de la agenda bilateral que debe ser examinado con mucho cuidado. Sin embargo, planteó que hay cosas de política pública que se puede llevar a cabo y que sólo requieren de un mínimo de voluntad para disminuir la presión sobre ciertos temas críticos.

1. El primero es dejar de considerar a los campesinos productores como delincuentes y de utilizar a las fuerzas armadas para destruir su único modo de vida o de sobrevivencia, lo cual además genera una relación muy confrontada entre aquellos olvidados por el Estado que sólo conocen de este a sus fuerzas de seguridad que vienen a destruir su única forma de vida.

2. El segundo punto es estar conscientes que a pesar de que se construya un sistema legal para medicamentos, la demanda ilegal de heroína no va a desaparecer en los Estados Unidos, lo más probable es que existan dos mercados paralelos. Cuando los campesinos tienen goma de opio, una sustancia no perecedera como otros productos agrícolas, se puede almacenar y esperar a que al comprador mejore el precio; es una suerte ahorro y esto es necesario que se considere para poder entender la forma en que funciona la economía campesina y cómo puede influir para que el mercado del opio tenga un menor destino ilícito.
3. Por último, señaló que el lugar donde realmente vale la pena apretar los controles es en la transformación y el tráfico y no tanto en la producción y el consumo.

CRISIS DE OPIÁCEOS: LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA

Jonathan Rosen

Semblanza curricular

Realizó estudios de doctorado en la Universidad de Miami y de maestría en la Universidad de Columbia. Es profesor de criminología de la Universidad de la Sagrada Familia en Filadelfia y ha publicado 17 libros sobre crimen organizado, narcotráfico, pandillas y seguridad. Entre otros países de la región, ha realizado trabajo de campo en México, Colombia, El Salvador y Nicaragua.

Abstract

Analiza el contexto en que se desarrolla la crisis de opiáceos en los Estados Unidos, señalando que en ese país las drogas constituyen, desde hace más de 50 años, uno de los problemas más complejos, donde las distintas estrategias que se han instrumentado han fracasado. La derrota a la guerra contra las drogas se ilustra a través del análisis de la tasa de mortalidad por consumo, en particular de opioides.

En el análisis de esta crisis se identifican tres factores esenciales. El primero de ellos es el consumo que ha crecido ha crecido rápidamente afectando a personas de diferente razas, etnias y género. La oferta constituye el segundo factor de análisis, la que también ha experimentado un rápido crecimiento hasta alcanzar importantes dimensiones y una amplia variedad. En tercer factor corresponde a los médicos en donde se identifican personas que ejercen la profesión de forma corrupta, ya que sólo así se explica la gran cantidad de opiáceos que recentaron ante cualquier síntoma de dolor.

Otro tema que se aborda es el sistema penitenciario debido a que en Estados Unidos el uso de sustancias ilegales no está considerado como un problema de salud sino como un delito, en consecuencia, la mitad de las personas que se encuentran en el sistema penitenciario están por el delito de consumo.

Relatoría

El ponente, indicó que se tiene que hablar de la corresponsabilidad, siempre que haya demanda en los Estados Unidos habrá narcotráfico: “En mi país nos hemos ganado el número uno en demanda”. Las drogas constituyen uno de los problemas más complejos porque no hay soluciones mágicas. En los Estados Unidos hay personas que piensan que ese país tiene el modelo y que va a funcionar en cualquier lugar, pero desde su punto de vista, esto no es cierto. El ponente consideró, en primer lugar, que se tiene que plantear el problema y, posteriormente, encontrar soluciones, que no son fáciles.

En segundo lugar, se requiere considerar el contexto, ya que todos los países son diferentes: Estados Unidos no es Finlandia, Colombia no es México. Respecto al contexto estadounidense, señaló que desde hace más de 50 años ese país enfrenta una guerra contra las drogas y durante todo este tiempo se han gastado miles de millones de dólares en el combate a las drogas.

Rosen consideró que las drogas más puras, baratas y disponibles se pueden comprar en Estados Unidos. Señaló que la lucha contra las drogas ha fracasado, prueba de ello es la crisis de consumo de opiáceos que desde hace varios años enfrentan, cuyas consecuencias se ilustran a

través de la tasa de defunciones por consumo de drogas, en particular de opiáceos. En el caso del fentanilo su consumo ha generado más de 70 mil muertes en sólo un año en los Estados Unidos; más que las ocasionadas por la guerra en Vietnam, donde fallecieron 54 mil personas con la diferencia que esta guerra duró diez años.

El consumo de este opioide sintético ha crecido rápidamente en Norteamérica y no sólo afecta a sectores específicos de la población, sino que este se ha extendido a los afroamericanos, los latinos y los blancos, así como también a las mujeres; y el consumo no distingue entre ricos y a los pobres. En suma, en los Estados Unidos se está viviendo una crisis muy seria de opioides y son muchísimas las personas de diferentes razas, etnias y género que consumen algún opioide.

Estados Unidos tiene 50 estados y 325 millones de personas, pero no todos los estados y la población de la Unión Americana son iguales, hay importantes diferencias como sucede en México en sus 32 estados y 125 millones de personas. Señaló que muchas personas cuando se habla de la guerra contra las drogas y la crisis de los últimos años piensan que esta situación afecta solamente a Nueva York, Filadelfia o Los Ángeles, lo cual desafortunadamente no es cierto, ya que cuando se observa el mapa y se revisan las estadísticas se encuentra que esta crisis se extiende a todo el territorio.

Por ejemplo, en West Virginia que localiza muy cerca de Virginia y de Washington D.C., hay más pastillas y opioides que personas. Otro caso lo representa la ciudad de Filadelfia donde con sólo caminar unas cuadras del centro se puede observar a personas viviendo debajo de puentes. El New York Time publicó un reportaje donde mencionaba que la oferta de drogas en los Estados Unidos es tan grande que se puede comparar con un Walmart, pero de heroína. Por ejemplo, en algunos condados de West Virginia la tasa de mortalidad ha alcanzado valores de 39.3 por cada 100 mil personas, un nivel bastante elevado. En su opinión, en los mercados norteamericanos se puede comprar cualquier tipo de droga, entonces es necesario analizar qué se puede hacer para reducir la demanda.

Otro aspecto fundamental que contempló el ponente es el relativo a los médicos; indicó que en este gremio hay corrupción, solo así se explica que los pacientes que llegaban a consulta por cualquier dolencia les recetaban medicamentos opioides. Hay que aclarar que en ninguna circunstancia consideró a todos los médicos corruptos, sólo aquellos que recibieron dinero de ciertas farmacéuticas para recetar opioides. Señaló que en ciertos sectores de la sociedad estadounidense no creyeron que había problemas por consumir, sin control, medicamentos opioides. Fue común pensar que no iban a generar ningún tipo de adicción porque el doctor se los había recetado, les había dado el medicamento. Sin embargo, la experiencia demostró lo contrario, ya que alrededor de un millón de personas consumen opioides, siendo así el mayor consumidor del mundo.

Una vez que los médicos se negaron a seguir recetando más opioides, los pacientes ya adictos acudieron al mercado ilegal, al mercado negro, para adquirir fentanilo. En opinión del ponente, este mercado no va a desaparecer mientras siga existiendo una demanda de opioides. La crisis de opioides en los Estados Unidos ha costado mucho dinero, las cifras indican que se habla de muchos millones de dólares, vale la pena preguntarse entonces, ¿cuánto más va a costar cada año?

El sistema penitenciario representa otro de los temas que a juicio del Dr. Rosen es necesario abordar. Aclaró que en los Estados Unidos el uso de sustancias ilegales no está considerado como un problema de salud sino como un delito. En ese país, la guerra contra el narcotráfico comenzó en 1971 y, a la fecha, la población privada de su libertad es de más de 2 millones, ubicándose los Estados Unidos como el primer país del mundo con más presos. Cuando se estima la cantidad

de presos por cada 100 mil personas se puede apreciar que el índice es significativamente más elevado que en Rusia o en Ruanda, e incluso más que algunos países que no son tan democráticos, donde asesinan personas por emitir una opinión. El gasto destinado en el sistema penitenciario estatal asciende a poco más de 80 mil millones de dólares. Al respecto, el Dr. Rosen opinó que sale más barato enviar a un alumno a Harvard que mantener a una persona presa en el sistema penitenciario.

En Estados Unidos, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, las cárceles son consideradas escuelas de crimen. Diversas estimaciones indican que 6 de cada 10 personas que salen de la cárcel retornan a ella. Comentó que cuando ha llevado a algunos de sus grupos de estudiantes a las prisiones estadounidenses se han dado cuenta que ahí se puede comprar todo lo que desee. Por ello, el tema del sistema penitenciario, las drogas y el delito recomienda estudiarlo a fondo porque es muy importante.

En 1980, a nivel estatal, se registraron 19 mil personas que estaban en la cárcel por ser consumidores de drogas, hoy en día se tienen más de 200 mil. La mitad de las personas en el sistema penitenciario están por el delito de consumo, lo que ha generado en la población penitenciaria problemas de salud mental.

En los Estados Unidos, el gasto otorgado a los programas de prevención y atención contra las adicciones es muy bajo, ante lo cual se corre el riesgo que las personas con adicciones terminen sus días en la cárcel, donde tampoco se cuenta con presupuesto para atenderlas. En cuanto a los programas de prevención de daños, hay experiencias de clínicas de metadona y otras sustancias para tratar los problemas de adicciones en el sistema penitenciario, sin embargo, estos tratamientos son sumamente costosos. Entonces, vale la pena enfatizar la necesidad de invertir más recursos económicos para los programas de educación y prevención.

El ponente aclaró que no comparte las ideas de Donald Trump, salvo en el caso que, como presidente de los Estados Unidos, ha señalado la necesidad de dialogar con los alumnos, con las niñas, niños y los jóvenes para sugerirles que no consuman drogas. Sin embargo, su gobierno no invierte ningún centavo en programas educativos y de prevención. En consecuencia, una política contra las drogas que se aborda sólo desde la ética y la moral no funciona.

El Dr. Rosen reiteró que cuando llega al barrio de Kensington, donde vive en los Estados Unidos, es posible ver a miles de personas viviendo bajo un puente donde también se puede comprar cualquier tipo de droga.

Puntualizó que en los Estados Unidos hay organizaciones civiles que están buscando alternativas de solución a la crisis de opiáceos que enfrenta en la actualidad. En Filadelfia hay una clínica de reparación de daños donde adictos pueden acudir en busca de apoyo, por ejemplo, proporcionan jeringuillas para evitar que contraigan alguna infección. En 13 estados más, han propuesto llevar a cabo programas semejantes, lo cual ha sido un poco complicado, ya que las organizaciones civiles se financian con recursos propios porque el Estado no invierte ni un centavo, además hay algunos estados donde la policía puede detener a las personas que solamente posean una jeringa con heroína. Es en los Estados Unidos hay más de 1500 clínicas de metadona tanto dentro y fuera de las cárceles.

Para finalizar el Dr. Rosen puntualizó en los siguientes temas:

- i. Consideró la iniciativa del Instituto Belisario Domínguez de abrir un espacio de discusión y análisis entre legisladores y académicos porque permite el intercambio de ideas, así como identificar los elementos que han funcionado y aquello que requiere modificarse.
- ii. Los discursos éticos y morales al estilo de Donald Trump no van a solucionar los problemas, se requiere, sin duda, de invertir recursos económicos para reducir la demanda por medio de programas de prevención y de atención de adicciones.
- iii. Por efecto de la globalización de la demanda, se tiene que trabajar para disminuir el consumo no sólo en los Estados Unidos, sino también en otros países, por ejemplo, Brasil, que es el segundo país a nivel mundial en consumo de cocaína, seguido de Argentina que se ubica en la tercera posición y España en la cuarta.
- iv. El Dr. Rosen señaló que en Estados Unidos hay 25 estados que han legalizado la marihuana para usos medicinales y 10 estados donde se permite su uso para fines lúdicos. Sin embargo, hay problemas con el sistema federal, ya que a ese nivel está prohibida. De hecho, el presidente Trump ha advertido que puede enviar a la DEA algunos estados por violación a la ley federal.
- v. En los Estados Unidos, al igual que en México se tienen leyes federales, estatales y locales. Y muchas veces, lo que se da es un choque entre los condados, los gobiernos estatales y el gobierno federal y, sin duda, con Trump, no hay posibilidades de hablar de la legalización o regulación de la producción del opio.

El ponente consideró la relevancia de analizar las problemáticas de cada país y reformar lo que sea necesario porque no hay soluciones mágicas. Se requiere hablar en términos de responsabilidad, lo cual a los Estados Unidos se le ha olvidado. No aceptan los problemas graves que se tienen con la demanda de opiáceos y, por lo tanto, tampoco se instrumentan programas que permitan atender esta problemática.

CAPÍTULO 3

CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de esta sección es integrar y sistematizar las aportaciones, así como las recomendaciones formuladas durante las más de seis horas de trabajo que comprendió el *Foro Amapola: Retos y perspectivas*, que se llevó a cabo el día 28 de febrero en el salón de la Comisión Permanente del Senado de la República.

La discusión y aportaciones que se derivan de este evento son amplias y enriquecedoras, para su presentación se optó por agruparlas en quince ejes temáticos que se desarrollan en las siguientes líneas.

1. El foro y su importancia

- Se reconoció que el tema central de todas las regulaciones internacionales que se sucedieron desde el fin de la guerra inglesa en contra de China no es la amapola sino el opio que se extrae de la planta de la amapola (*Papaver somniferum*).
- El opio que se encuentra el sistema de fiscalización y control de drogas se caracteriza por una gran contradicción, por un lado, ha sido utilizado, en distintas culturas y épocas, para paliar el dolor y, por otro, su uso tiene una capacidad altamente adictiva, es decir, al mismo tiempo que es necesario requiere de mucho cuidado.
- Se consideró importante que la amapola como el opio constituyen uno de los temas fundamentales para el futuro de México, que requiere del compromiso y participación de todas y todos para poder cambiar la situación de violencia que priva actualmente en el país.
- Se reconoció ampliamente que es la primera vez que en México y en el Senado de la República se aborda el tema de la regulación de la amapola de una manera seria, con expositores de alto nivel y con expertos que pueden hablar sobre el tema.
- Por lo general, la agenda de discusión se ha centrado en sustancias como la marihuana, donde se identifican diversas iniciativas, sobre todo en periodos recientes de sesiones, dejando fuera del foco principal problemas tan complejos como la amapola.

2. Características generales de la amapola (adormidera)

- La amapola es una planta que tiene miles de años y de la que se obtiene el opio, una de las sustancias más cotizadas en el mercado, de ella se extraen distintos opiáceos que se utilizan con fines médicos y no médicos.
- La planta de la amapola y el opio, ya como producto, llegaron a México a finales de siglo XIX, sin que existan datos sobre su consumo previo. El opio llegó asociado con la inmigración china a finales del siglo XIX, mientras que la morfina llegó a través de la medicina. Esta sustancia constituye la primera síntesis médica de opiáceos que se empieza a usar en ese siglo y pronto tiene una demanda ilegal.

3. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

- Los expertos reconocieron el marco internacional para el control y supervisión de drogas, del que México es parte y del cual también existe un consenso prácticamente universal, que muchos países lo han adoptado.
- Los acuerdos de las convenciones de estupefaciente del 61, 71 y 88 han sido adoptados por más países que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

- Por parte de algunos ponentes, se señaló que hay una percepción errónea sobre el propósito de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, ya que se le asigna únicamente el papel de fiscalización y control internacional de las drogas. La Convención Única tiene un doble propósito:
 - o Establecer un régimen internacional de control y fiscalización de las sustancias que, en ese momento, se consideraron que podían generar daños a la salud pública universal, y
 - o Garantizar el acceso para fines médicos y científicos.
- La Convención Única de 1961
 - o Establece los requisitos para que los Estados puedan cultivar, procesar y comercializar opio y sus derivados.
 - o No impide, de manera explícita, que los países produzcan opio legal para sus propias necesidades, siempre y cuando, se hagan los reportes puntuales a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) mediante el sistema de previsiones anuales.
 - o Tampoco está en contra de la legalización con fines médicos y científicos de la amapola (adormidera).
 - o Mucho menos propone una guerra frontal contra las drogas; acepta toda estrategia o toda nueva idea cuyo propósito central sea atender el problema de una manera creativa, pero dentro de los parámetros que fijan las convenciones.
- Se señaló que el artículo 23 de la Convención sobre Estupefacientes de 1961 contiene toda la información necesaria sobre las reglas y los caminos que se tiene que seguir un país para contar con una regulación que favorezca el mercado legal de amapola. También, han homogenizado una respuesta para todas las latitudes, como si los problemas tan complejos que tiene un lugar como Turquía o países de Asia puedan aplicar de igual manera a Latinoamérica, Estados Unidos o Canadá.

4. Países con producción legal de opio y modelos bajo los cuales operan

- 18 países cuentan con autorización de la JIFE para producir de manera legal adormidera con fines médicos. Entre los principales productores se encuentra Australia, España, Francia, Turquía, la India y Reino Unido.
- En estos países:
 - o El Estado está obligado a controlar todo el ciclo de producción.
 - o Cuentan con una industria farmacéutica muy refinada que les permite un alto rendimiento de los cultivos.
 - o No emplean el método de rayar el bulbo, para obtener la savia como mecanismos de defensa y de ahí extraer el opio como en el caso mexicano.
- De acuerdo con las y los expertos, entre los distintos modelos que existen para la producción lícita de opio y sus derivados, dos de ellos son los predominantes:
 - o El primero corresponde al **monopolio estatal**, donde el Estado y, de algún modo, las empresas productivas del Estado se encargan de todo el ciclo, es de-

cir, otorgar las licencias, la siembra, cosecha, transportación, procesamiento y distribución, como sucede en Turquía.

- o El segundo modelo es de **concesión a privados**, pero donde el Estado tiene la obligación de contar con una agencia estatal, encargada de controlar y de conceder las licencias para que esos privados puedan desarrollar diferentes momentos del ciclo del opio. De igual forma, el Estado es encargado de la seguridad de los campos de cultivo. El caso más emblemático es el de España, que funciona bajo este esquema de concesiones a privados con una agencia que se encarga de la producción, pero bajo la supervisión de una unidad especializada de la Guardia Civil.
- En el Reino Unido y en Australia (Tasmania), la amapola se cultiva en grandes extensiones agrícolas altamente industrializadas. En contraste, en Turquía la producción se realiza a través de pequeños agricultores que cuentan con las licencias que se renuevan cada año. La producción en este país es en pequeñas cantidades, en promedio, la mitad de una hectárea de opio.

4. 1 Experiencias de la India y Turquía

- La India y Turquía lograron una transición con éxito de cultivos y producción ilícita a lícita. Turquía llevó a cabo este proceso cerca de 50 años en un contexto nacional e internacional muy distinto al actual y usando los mismos agricultores que cultivan amapola ilegal.
- En España, la transición hacia un mercado legal de adormidera comenzó durante la dictadura franquista. Tampoco en Turquía había una democracia cuando se llevó a cabo la transición hacia la producción legal.
- El modelo de control estatal en Turquía que ejerce sobre el opio requirió, y aún lo demanda, un modelo de seguridad muy específico para delimitar puntualmente las zonas de los cultivos lícitos. Este modelo de seguridad en las zonas de cultivo involucra la presencia de las fuerzas armadas del Estado turco.
- En el caso español, en el que hay una concesión a privados, el Estado también tiene la obligación no sólo de controlar y de conceder las licencias para que esos privados puedan desarrollar diferentes momentos del ciclo del opio, sino también de proteger y supervisar con una unidad especializada de la Guardia Nacional el cultivo de la amapola. En ambos casos, prevalece un gran secretismo en torno a la localización de los campos de cultivo y la producción de medicamentos por cuestiones de seguridad.
- De acuerdo con la opinión de algunos ponentes, ninguno de los modelos que existen hoy en día, para la explotación legal de la amapola, se ajusta a la realidad mexicana debido a la dinámica que afecta hoy a nuestro país y a toda la región por el mercado ilícito de ella.
- Se señaló que en caso de que México opte por legalizar el cultivo de adormidera es fundamental considerar un modelo de seguridad, que abarque todas las etapas desde siembra, cosecha, transportación, procesamientos, producción y distribución, para evitar la desviación al mercado ilícito. No está de más señalar que un kilo de opio crudo puede costar miles de dólares.

5. Producción legal de amapola a nivel mundial

Las 864 toneladas de morfina y 363 toneladas de tebatinas que se producen son suficientes para abastecer el mercado mundial. Sin embargo, en algunos años los países productores han tenido que bajar su producción de dormidera debido a que las existencias mundiales son bastante altas.

Actualmente, hay un descenso en la producción lícita de goma de opio para fines médicos y científicos que paso de 800 toneladas a 400 toneladas anuales. La mayor producción corresponde a la planta de adormidera seca (paja) semiprocessada.

A nivel mundial, la producción de opioides para la industria farmacéutica se ha incrementado, particularmente, los opioides sintéticos donde es posible encontrar una amplia gama de medicamentos que no se extraen de la amapola. La mayoría de las veces estos medicamentos son muchos más caros y lo deriva en mayores ganancias a las farmacéuticas.

Es importante señalar que sólo 10% de la morfina que se produce en el mundo se utiliza para fines de tratamiento paliativos, mientras que el 90% restante se transforma en codeína para hacer jarabes para la tos.

En cuanto a la producción ilícita de opio, algunas estimaciones indican que puede llegar hasta las 6 mil toneladas anuales, de las cuales Afganistán produciría cerca de 70%, seguido por Myanmar y México.

6. Producción, oferta y demanda de amapola /opio en México

- El mercado legal de opio y el mercado no legal funcionan de manera paralela; en el legal, la adormidera y sus derivados se rigen con los mismos criterios que cualquier otro producto, en cambio, en el mercado ilegal su producción se asocia con violencia y con grupos criminales. Son los mismos productos, pero con mercados diferentes.
- Las y los expertos señalaron que la producción de amapola en México se encuentra dispersa en 30 hectáreas que se ubican en diferentes estados del país. En consecuencia, no se puede hacer una propuesta de legalización solamente para el estado de Guerrero, ya que la dispersión que existe en torno al cultivo afectaría el control y supervisión de los cultivos y, en general, de toda la cadena.
- En términos de la oferta se señaló que hay dinámicas que se desconoce de la producción de opio ya que se trata de un mercado ilícito. Los monitoreos que se han realizado proporcionan sólo una parte de esa realidad, incluso tienen la limitante que no son comparables entre sí. No se tiene una idea sobre la estructura del mercado o el número aproximado de productores o las características de estos, es decir, cuántos de ellos son mujeres, cuántos son menores de edad, cómo participan o cómo se distribuyen las ganancias.
- En consecuencia, se reconoció la necesidad de avanzar en el conocimiento de la realidad del cultivo y de la producción de amapola, así como de todo el proceso de transformación que ha conllevado a que la producción mexicana de amapola se haga mucho más eficiente, en particular, cuando se produce heroína de exportación para los Estados Unidos.
- Se reconoció que la producción de amapola en México ha servido para abastecer la demanda ilegal de morfina y heroína en los Estados Unidos. Se trata de un mercado clandestino con mecanismos de operación concretos difíciles de desentrañar, pero

hay evidencias que indican que la producción aumenta cuando se incrementa la demanda en Estados Unidos y no al revés como pretende hacer creer los organismos de combate de drogas estadounidenses, sobre todo la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés).

- La DEA desde hace varios años ha señalado e insistido que la actual crisis de opiáceos en los Estados Unidos se relaciona con el aumento de la oferta de heroína mexicana, pero es exactamente al revés, el mercado mexicano responde a la demanda y el origen de la crisis opiáceos en los Estados Unidos, no tiene que ver con la oferta mexicana, sino con su mal manejo de opiáceos legales.
- De acuerdo con las y los ponentes, la crisis actual de opioides en los Estados Unidos se relaciona con un problema de mala administración de recetas legales. Se considera que esta experiencia requiere analizarse con sumo cuidado, porque en México hay déficit de recetas de opiáceos y muchísima gente muere con dolor.
- Se mencionó que la historia muestra, que cada vez que hay una demanda creciente en el mercado clandestino aumenta la oferta y la epidemia se detona, pero la manera de manejar esa epidemia no es privando de la libertad a los consumidores como ha sucedido en el vecino país del norte. ni tampoco haciéndole la guerra a la oferta. La crisis tiene que ser atendida con programas de reducción de daños que el gobierno norteamericano sigue siendo reacio a aplicar.
- Mientras, la demanda en Estados Unidos se mantenga constante, México no va a tener las posibilidades de reducir la producción clandestina y la violencia.

7. La Política prohibicionista en México y sus consecuencias

- Uno de los puntos centrales que se señalaron es el reconocimiento de que México tiene una Constitución prohibicionista en el origen. En 1920, se prohíbe el uso del cannabis, pero sin que esta prohibición tuviera carácter legal. En cuanto a los opioides, en ese mismo año, se reconocieron sus usos medicinales de la morfina, el opio, la heroína y la cocaína y se consideró que estas sustancias deberían estar sujetas a la regulación por parte del Estado.
- Todas y todos los expertos reconocieron el fracaso total de la llamada “guerra contra las drogas” y las desastrosas consecuencias que han tenido en las comunidades productoras de amapola y sus familias. En opinión de algunos, el panorama es doloroso y aterrador en diversas regiones del país.
- Se señaló que la violencia y el incremento en el número de homicidios han tenido un impacto en la esperanza de vida de los mexicanos, la cual en lugar incrementarse, como sucedió en el pasado y sucede en la actualidad en todas las sociedades, está disminuyendo por la mal llamada “guerra contra las drogas”.
- La guerra contra las drogas ha dejado también miles desaparecidos y desplazados de sus comunidades, así como personas y familias que han sido y están siendo afectadas. Los desplazamientos adquieren cada día mayor relevancia porque cada vez son más las personas que tienen que abandonar sus comunidades para buscar alternativas en otros lugares.
- La regulación actual ha servido de pretexto para mantener políticas de seguridad equivocadas que han incrementado las ganancias de aquellos que son más violentos en el mercado.

- Además, la amapola y sus derivados han sido controladas hasta ahora de manera errónea debido, a las siguientes razones:
- Como sociedad y como Estado, sólo se ha criminalizado a las comunidades campesinas que también han sido y son víctimas del crimen organizado, que las explota dándoles un precio de hambre por la goma de opio que producen.
- A las fuerzas armadas se las ha utilizado para combatir a los campesinos y se le ha puesto en contra la ciudadanía, que se suponía que estaba protegiendo. Las políticas punitivas que el Estado instrumentó han dejado en las comunidades pobreza y aislamiento, violencia, sangre e incentivos que las mantiene atrapadas en el drama que actualmente enfrentan.
- El sistema prohibicionista alimenta la epidemia de opiáceos que está costando decenas de miles de muertos en nuestro vecino del Norte y, al mismo tiempo, crea espirales de violencia en México.
- A juicio de las y los expertos urgen poner fin a la violencia hacia las comunidades productoras de amapola y terminara con la victimización de los campesinos. Se requiere una nueva regulación para la amapola, ya que la actual política se ha centrado en fortalecer al crimen organizado en espacios como el Triángulo Dorado y las comunidades del estado de Guerrero. La prohibición, el control férreo y las políticas punitivas han generado un aumento de las ganancias de los grupos delictivos.
- Así también se requiere, dejar de considerar a los campesinos productores como delincuentes, y de utilizar a las fuerzas armadas para destruir su único modo de vida o de sobrevivencia. Lo cual además genera, una relación muy confrontada entre aquellos olvidados por el Estado, que sólo conocen de éste a sus fuerzas de seguridad que vienen a destruir su única forma de vida.

8. Acceso a medicamentos para el control del dolor

- Se reconoció que el acceso a tratamientos paliativos, sobre todo, a opiáceos como la morfina, está relacionado con el nivel de desarrollo, mientras los países con altos niveles de ingresos tienen acceso suficiente a tratamientos paliativos, en los de menores ingresos, los enfermos carecen de este tipo de medicamentos.
- Las cifras que se proporcionaron indican que 93% de la morfina para tratamientos paliativos a nivel mundial es consumida solamente por 17% de la población que la requiere, de la cual 90% vive en países de altos ingresos, es decir, hay un consumo desproporcionado y un gran desequilibrio en el mercado.
- En el caso particular de México, la disponibilidad de morfina es muy limitada y no obstante que en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para facilitar su prescripción y la existencia en hospitales, el consumo promedio se ubica por debajo del promedio de los países de Latinoamérica. Esta situación llevó a la JIFE, en 2013, a recomendar al gobierno mexicano mejorar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional, en particular, los analgésicos opiáceos más importantes para el tratamiento del dolor.
- Otro de los señalamientos que se formularon en respecto a la respuesta del Estado mexicano e incluso de la región que ha estado enfocada principalmente en el control de la oferta, es decir, la erradicación de los cultivos, los decomisos y el encarcelamiento de campesinos.

- Se consideró que a pesar de que México es el tercer país productor de amapola ilícita a nivel mundial, los cuidados paliativos no llegan a quien deberían llegar y alrededor de la mitad de las personas que fallecen no tienen acceso a este tipo de medicamentos para el dolor. Tal situación no necesariamente se relaciona con la disponibilidad de opiáceos, sino, con los mecanismos de acceso y, por supuesto, con la regulación sanitaria y las políticas de salud vigentes.
- De acuerdo con los datos proporcionados durante el foro, alrededor de 60% de los pacientes que necesitan medicamentos para mitigar el dolor, no tienen acceso a opioides y analgésicos debido a los siguientes factores:
 - o Procedimientos administrativos que obstaculizan el acceso.
 - o Tipo de regulaciones tan restrictivas que se tienen.
 - o Falta de acceso a los medicamentos.
 - o Falta de capacitación y sensibilización de los profesionales de la salud sobre el dolor, y para identificar las situaciones en que se pueden recetar los medicamentos opiáceos.
 - o El personal médico tiene temor de generar adicción a sus pacientes, pero existen protocolos de recetas que se dan por pocos periodos de tiempo para evitar, precisamente, la adicción.
 - o Otro de los factores que se identificaron fue el cultural que también ha limita el uso de medicamentos opiáceos debido a que los pacientes y sus familiares tienen mucha resistencia a consumirlos, de ahí que sea importante llevar a cabo campañas para sensibilizar sobre el manejo del dolor.
 - o Limitaciones en las cadenas de distribución de los medicamentos que impide que las farmacias tengan en existencia medicamentos opioides, por miedo a que las asalten. Ante esto se consideró importante identificar a través de un diagnóstico aquellas que las pueden vender, así como definir las medidas de seguridad que se requieren para su resguardo.
- En opinión de algunos ponentes, la falta de acceso y disponibilidad de medicamentos opiáceos constituye una problemática tan difícil o más difícil de solucionar, que la relacionada con la producción de opio en general, ya que implica cambios significativos en las instituciones, así como en el entrenamiento a los médicos para que puedan manejar correctamente la provisión nacional para satisfacer las necesidades en México.

9. Contexto actual y comunidades productoras de amapola

- Se reconoció ampliamente, que los campesinos que cultivan amapola en México son la mayoría de las veces de bajos recursos y están a la espera de intervenciones distintas por parte de las autoridades. De los 849 municipios donde se cultiva amapola en el país, 774 de ellos son demarcaciones con niveles altos de pobreza, entonces, esta actividad la realizan por necesidad y sobrevivencia.
- Muchas veces, tienen que cultivar bajo coerción, con pagos injustos y precios que fluctúan constantemente, nunca saben cuál será el precio de compra. Otras veces han sido cooptados por los carteles de la droga, por la delincuencia organizada, para ser parte de esta dinámica ilícita.

- Ante el abandono e indiferencia del Estado, los campesinos han encontrado una alternativa en el cultivo de la amapola y otras sustancias ilegales a merced del crimen organizado, lo que ha producido una violencia atroz y procesos de victimización terribles ya que en muchas ocasiones los carteles de la droga los obligan a entregar su producción.
- Para muchos campesinos el cultivo de la amapola representa su único medio de subsistencia.
- El Informe *México. Monitoreo de Cultivos de Amapola* que cubre los períodos 2015-2016 y 2016-2017, tanto el gobierno mexicano como la UNODC, señalan la necesidad que existe de comprender mejor los aspectos socioeconómicos, entre otros, los asociados a cultivos ilícitos de amapola en el país a fin de poder diseñar políticas que puedan frenar su expansión y, sobre todo fomentar el desarrollo de alternativas legales. En suma, tanto el gobierno como la UNODC proponen ahondar en el conocimiento de los contextos de las comunidades productoras para hacer mejores abordajes.
- Algunos expertos y expertas piensan que es fundamental impulsar el cultivo de diversos productos en las comunidades y no solamente de la adormidera, ya que no toda la producción que se obtiene de las 30 mil hectáreas sembradas en México se va a poder utilizar en la fabricación de medicamentos, pues se inundaría el mercado internacional.
- La atención y desarrollo de las comunidades productoras es uno de los aspectos centrales que se consideraron en todas las intervenciones, proponiéndose analizar las diferentes alternativas de desarrollo para las comunidades afectadas por el cultivo ilícito de amapola, y establecer una estrategia integral de atención partir del análisis de distintos modelos.
- Sin embargo, hay diferencias en el énfasis sobre la visión de desarrollo que se requiere instrumentar. En particular, la Mtra. Ramírez no considera que el desarrollo alternativo sea la mejor opción, toda vez que muchas veces se orilla a las comunidades a cultivar productos con los que no tienen ninguna familiaridad, perdiéndose todo el saber heredado y transmitido de generación en generación. Ese saber que ponen en práctica con cultivos como la amapola.
- El desarrollo alternativo constituye la gran bandera que viene a sustituir la falta de regulación en nuestros países. Para ella, es darle vuelta a la regulación con programas de sustitución de cultivos que parten de la idea de desarrollo alternativo. Enfatizó que México no debe ceder a esa visión de desarrollo alternativo, por el contrario, debe insistir sobre la necesidad de definir una mejor regulación que se adapte a nuestro contexto.
- En opinión de las y los ponentes sobre la regulación de la amapola, no sustituye a la política social y debería ir acompañada de acciones integrales.

10. La crisis de opioides en los Estados Unidos

- Si bien es cierto que difícilmente el 100% de la producción ilegal de amapola mexicana se puede integrar al circuito legal a nivel mundial, también es cierto que la producción que no se integra a ese circuito se va al mercado ilícito, con todas las consecuencias que ello implica.

- En la ilegalidad los daños son mayores no sólo para el mercado interno, no sólo para los productores, sino también para los países por los niveles de violencia que enfrentan y porque están comprando y consumiendo toda esta producción ilícita.
- Todas y todos los ponentes coincidieron en señalar que la producción de amapola en México se encuentra estrechamente relacionada con el consumo en los Estados Unidos.
- Se reconoció que en México como en Estados Unidos, la lucha contra las drogas ha fracasado. En ese país del norte desde hace años se vive una crisis de opiáceos que ha dejado un elevado número de fallecidos por consumo de drogas, en particular de opiáceos. En el caso del fentanilo su consumo ha generado en sólo un año 70 mil muertes, es decir, muchas más que las ocasionadas por la guerra en Vietnam, donde murieron 54 mil personas, con la diferencia que esta guerra duró más de diez años.
- En los últimos 15 años, Estados Unidos, uno de los principales países con acceso y consumo de opiáceos para fines médicos y cuidados paliativos, transitó de un marco legal bastante laxo a otro de control muy estricto establecido por las diversas agencias de ese país, tanto a nivel regional como federal.
- Entre 2007 y 2014, en los Estados Unidos hubo un incremento de más de 340% en el número de consumidores de heroína. Este significativo aumento en la demanda de heroína y demás opioides que impactó de manera directa a México, en el cultivo de la amapola y en la producción de los opioides.
- Entre los factores detonantes de las crisis opioides en los Estados Unidos se identificaron a la corrupción de algunos médicos y farmacéutica, que ante cualquier dolencia recetaban medicamentos opioides. Ciertos sectores de la sociedad estadounidense creyeron que no había problema por consumir, sin control, medicamentos opioides. Pensaron que no les generaría adicción porque el doctor fue quien se los recetó, y quien les daba el medicamento cada vez que acudían a consulta. Sin embargo, la experiencia demostró lo contrario, en los Estados Unidos alrededor de un millón de personas consumen opioides.
- Una vez que los médicos se negaron a seguir proporcionando más recetas, los pacientes ya adictos, acudieron al mercado ilegal, el mercado negro, a comprar fentanilo. En opinión del ponente este mercado no va a desaparecer mientras siga existiendo demanda de opioides.
- A juicio de las expertas y expertos, esta crisis puede parecer imparable y constituye una paradoja porque muestra que la regulación actual de la amapola no está cumpliendo con los objetivos que se requiere como sociedad y como Estado.

11. Políticas de control de daños

- De acuerdo con los datos de la última Encuesta Nacional de Adicciones (ENA), en México el consumo de opiáceos ilegales es relativamente bajo. No se ha tenido epidemias de consumo de opiáceos como ocurre actualmente en Estados Unidos o como ha sucedido en distintas épocas y en distintos países europeos, se reconoció que muy probablemente la ENA presente un subregistro.
- Señaló también que México fue pionero en la estrategia de reducción de daños.
- España, Portugal, Suiza, los Países Bajos, Canadá y el Reino Unido han instrumentado políticas de reducción de daños con la provisión de tratamientos de sustitución permitiéndoles controlar, con bastante éxito, las epidemias de opiáceos.

- Una de las sustancias que más se han utilizado en los programas de control de daños ha sido la metadona, aunque en Suiza, Canadá se está experimentando también con el recetado de heroína para uso médico.
- La metadona tiene altos niveles de efectividad, en México el tratamiento es bastante caro debido a que solamente se proporciona en clínicas privadas, donde los pacientes pagan por cada toma. Los hospitales privados funcionan como empresas, pero lo más grave es que no existan alternativas públicas.
- Además del abandono de las clínicas de metadona y de la falta de alternativas públicas en todo el territorio nacional, que puedan proporcionar tratamientos contra la adicción a la heroína, hay problemas de desabasto de metadona, lo que ha puesto en riesgo a pacientes en tratamiento de adicción. Al respecto, algunos expertos consideraron importante, como un derecho a la salud, los programas de reducción de daños y avanzar hacia nuevas políticas para evitar generar más perjuicios a la salud de las personas que están inmersas en procesos de adicción-recuperación.
- Se reconoció que todas las sustancias utilizadas en los programas de control de daños requieren de un estricto control y seguimiento médicos y no pueden estar en el mercado disponibles a cualquier persona que quiera experimentar con ellas.

12. Iniciativas legislativas

- Con el objeto de legalizar el cultivo, producción y comercialización de adormidera con fines científicos y medicinales señala que a diferencia del cannabis donde se han multiplicado las iniciativas, en el tema de la amapola solamente se han presentado cuatro iniciativas: tres de carácter federal y una en el Congreso Local del Estado de Guerrero.

13. Estadísticas sobre los cultivos de amapola y la producción de opio

- En México son muy recientes los datos sobre cultivo de amapola, y esto es insuficiente para sustentar una nueva política en la materia. Es importante contar con una mayor información sobre los cultivos y a partir de ahí, valorar el tránsito hacia la legalidad.
- Las primeras cifras reconocidas oficialmente por México se presentan en el documento sobre *Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Amapola* realizado de manera conjunta entre el gobierno mexicano y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. De acuerdo con este informe se cultivan ilegalmente 30 mil hectáreas de amapola en todo el territorio nacional.
- Las mayores concentraciones se encuentran en Guerrero y en denominado Triángulo Dorado que conforman los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango.

14. Reflexiones sobre la legalización de la amapola y sus derivados

- En opinión de algunos ponentes la regulación de la amapola se está tratando de impulsar o retomar, en un contexto violento, dramático y doloroso, hay enfermos que tienen necesidad de cuidados paliativos y muchos mexicanos con familiares con enfermedades y no tienen acceso a medicamentos derivados de la amapola para poder cuidarlos.

- Las y los ponentes coincidieron en señalar que la legalización de la amapola *per se* no va a terminar con la violencia que se está viviendo en México, es un paso necesario dentro de una estrategia mucho más amplia e integrada. Esta estrategia, de acuerdo con Raúl M. del Campo, incluye los siguientes puntos:
 - o Recobrar el control del territorio y el Estado de derecho, además de otorgar amnistía a los campesinos que han sido obligados a ser parte de la red de narcotráfico.
 - o Impulsar programas de cultivos alternativos que se puedan ofrecer en la región o regiones productoras en donde uno de los cultivos sea la amapola, pero no el único. Es de señalar que desde 2005, la JIFE recomendó al gobierno mexicano instrumentar programas alternativos tanto de desarrollo como de cultivos, sin embargo, México no ha cumplido aún con esta observación.
 - o Promover el acceso controlado y mejorar los sistemas de los medicamentos opiáceos, para que los enfermos reciban cuidados paliativos.
- Otros ponentes consideraron importante vincular la discusión de la amapola con la regulación del cannabis y analizar cómo, a partir de una nueva política en la materia, se pueden generar impuestos y recursos para destinarlos a reparar el daño que han vivido las comunidades cultivadoras en nuestro país.
- Se reconoció claramente que una nueva regulación no va a sustituir la política social, la política económica y todas las necesidades de infraestructura que prevalecen en muchas de las comunidades productores de amapola.
- El reto es poder avanzar hacia el futuro tratando de regular el consumo de la flor de la amapola en estricto apego al respeto, derecho a la salud, para así contar con mejores políticas públicas en distintos ámbitos y finalmente lograr una regulación por la paz que sirva también para el desarrollo y la justicia social.
- Es necesario también superar los moralismos fundamentalistas como el racismo con el que hemos enfrentado estas discusiones; es momento, también, de contar con una visión crítica de los errores científicos y de las empresas farmacéuticas transnacionales.
- Con base en el análisis puntual de las experiencias internacionales y de los instrumentos jurídicos internacionales, de lo que es permitido y no, se recomendó que cualquier protocolo, cualquier acción, y medida a desarrollar, una vez que se discuta en foros y en las cámaras del Congreso de la Unión, debe considerar el acercamiento con la JIFE, es decir, con la instancia internacional de fiscalización.
- Otras voces que necesariamente tienen que ser incluidas en la discusión y reflexión de una nueva legislación de la amapola son las de los productores. Justo para estar conscientes de lo que implica y conlleva el cultivo de la amapola en las comunidades. Se sugiere aprovechar todo el conocimiento y toda la participación de estos e invitarlos o encontrar mecanismos para que puedan salir del mercado ilícito y aprovechar su experiencia ya que están especializados en el cultivo de la amapola.
- De igual forma se requiere avanzar en el estudio y reflexión de los efectos que pueden tener, tanto a nivel de la comunidad como familiar, los programas de erradicación forzosa que hoy se llevan a cabo, sean estos directos desde tierra o por medio de aspersiones.

- Los países productores legales han tecnificado su producción, y los rendimientos que obtienen de esta producción son muy superiores a los que se obtienen de los cultivos mexicanos, lo que no es un asunto menor. Además, esta producción está sujeta a las reglas del mercado internacional y al proceso de aprobación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Entonces, México tiene que acceder a un mercado que ya está saturado con medicamentos, con precios de producción más caros y que no necesariamente van a tener la misma calidad que los medicamentos opiáceos que se producen en otros países que tienen amplia experiencia y la tecnología de punta.
- Se debe pensar en una regulación, pero con una perspectiva integral que incluya lo mismo aspectos de carácter económico como educativo, social, cultural, entre otros, con el propósito de que se pueda llevar a cabo un cambio en las comunidades que cultivan amapola, sin pensar que se va a poder regular todo el mercado de cultivos ilegales que existe hoy en día en México.
- Se aboga para que el proceso de legalización se lleve a cabo bajo un marco de justicia social reconocido por sus dos principios fundamentales que enfrentan activamente las dinámicas de opresión y privilegio:
 - o El primero, aceptar que estas comunidades han sido muy marginadas y no han tenido participación en este tipo de discusiones.
 - o En el segundo, enfatizar en la existencia de grupos que han sido históricamente vulnerados, por lo que se requiere generar acciones afirmativas y “redistributivas” que hagan efectiva la justicia, pero también destinar recursos hacia la reparación del daño.
- Se propuso que sean las comunidades que han estado cultivando de manera ilegal marihuana y/o amapola las primeras en acceder a los permisos correspondientes, para cultivar de manera legal. En esta línea, se puede identificar en cada comunidad a los habitantes que quieren participar y aquellos que no desean hacerlo, con el propósito de generar las licencias de producción; fijar el precio de mercado, de la materia prima; crear una institución reguladora o bien buscar que la COFEPRIS pueda supervisar las cosechas y las extracciones, así como también proporcionar la capacitación técnica a las comunidades para que puedan mejorar su producción y, tal vez, definir el destino de los productos.
- En opinión de las y los expertos debemos estar conscientes que a pesar de que se construya un sistema legal para medicamentos, la demanda ilegal de heroína no va a desaparecer en los Estados Unidos, lo más probable es que existan dos mercados paralelos. Cuando los campesinos tienen goma de opio, una sustancia no perecedera como otros productos agrícolas, se puede almacenar y esperar a que al comprador mejore el precio; es una suerte de ahorro lo cual debe tomarse en cuenta para entender cómo funciona la economía campesina y cómo puede influir para que el mercado del opio tenga un menor destino ilícito.

15. Elementos a considerar en caso de que México opte por transitar hacia el mercado legal de amapola /opio

- Lo primero es definir que se pretende hacer con la producción de opio y con los productores, así como las directrices que se van a requerir cuando se opte transitar hacia el cultivo legal de adormidera. Es decir, replantear el desvío de los mercados ilícitos y usar los derivados de la amapola para usos terapéuticos y científicos.
- México puede solicitar ante la JIFE convertirse es un país productor y exportador legal de amapola, para lo cual es necesario analizar la situación en que se encuentra el mercado internacional,
- Empezar por percibir el tema de legalizar la amapola para fines médicos y científicos como un paso dentro de una estrategia más amplia.
- Atender las recomendaciones que la JIFE le hizo al gobierno mexicano en 2025 sobre la necesidad de instrumentar programas alternativos tanto de desarrollo como de cultivos en las comunidades productoras, la cual hasta la fecha México no ha atendido. Actualmente hay 25 países que están en programas de desarrollo alternativo y nuestro país no forma parte de ninguno.
- Definir una estrategia de salud para estimular el consumo de analgésicos opiáceos, es decir, el incremento de la prescripción de la morfina y de las existencias en los hospitales que permitan combatir el dolor de los pacientes en cuidados paliativos, ya que no pude comenzar a producir este tipo de medicamentos sin que exista una demanda, y se corre el riesgo de acumular un stock que representaría una gran tentación para el crimen organizado.

La estrategia para estimular la demanda se puede sustentar en las siguientes consideraciones:

- i) Prescripción racional de opiáceos para enfermos crónicos y de no opiáceos para enfermos no crónicos.
 - ii) Posicionar más a la morfina sobre los opioides sintéticos.
 - iii) Proporcionar capacitación al personal de salud, para el manejo correcto de la provisión nacional destinada a satisfacer la necesidad médica de opiáceos en México.
 - iv) Realizar campañas de orientación para la población.
 - v) Garantizar la seguridad para que las farmacias puedan vender medicamentos opiáceos, sin sufrir asaltos.
- Se recomendó que la política de salud orientada a promover el uso de medicamentos para el dolor tenga como sustento una clara y suficiente reglamentación que evitar a México enfrentar una crisis de opiáceos como ha sucedido en Estados Unidos, donde se observó una gran corruptibilidad de diferentes sectores como el médico y la industria farmacéutica. En caso de estallar, se requiere tener en cuenta que la única manera en que se pueden administrar las crisis de opiáceos es con programas de reducción de daños.
 - Es muy importante que la Secretaría de Salud participe en todas las propuestas que se diseñen.
 - Una vez que se ha estimulado el consumo, habrá que presentar las previsiones anua-

les para México ante la JIFE, en las cuales se refleje este incremento y que justifiquen precisamente las medidas propuestas para cubrir la demanda, al menos del mercado interno.

- Una vez que México decida optar por controlar la producción de opio, se requiere la asistencia de la JIFE para analizar de manera conjunta los modelos de tránsito hacia un mercado lícito.
- En caso de que México decida llevar a cabo la legalización de la amapola es necesario definir la variedad que se puede sembrar o si de facto se está cultivando otra variedad, analizar cómo se puede cambiar la opción elegida, porque no es lo mismo una variedad más rica en tebaína a otra que sea más rica en morfina. En el caso español se cultiva la *papaverum somniferum variedad nigrum*, debido a que esta variedad se desvía fácilmente hacia al mercado ilícito, lo que sin duda es muy relevante.
- Otro elemento que se requiere considerar es el rendimiento de la variedad de la *papaverum somniferum* que se propone cultivar.
- Para que esta transición pueda ser llevada a cabo es necesario establecer una dependencia, de carácter federal, que se encargue de llevar todo el proceso y definir, entre otros, los siguientes aspectos:
 - o El tipo de modelo que conviene instrumentar
 - o A quién (es) se deben otorgar las licencias de producción
 - o Cantidad, tipo de adormidera y opio que se producirá
 - o Cuotas que se destinarán para cubrir la demanda interna y la de exportación
- Las y los ponentes coincidieron en señalar que México puede producir de manera legal amapola o adormidera o bien optar por otro tipo de cultivos en las zonas que hoy la cultivan de manera ilegal.
- Steve Rolles, Gerardo I. Morales Tenorio y Tanía Ramírez coincidieron en señalar que la experiencia de Turquía muestra que con la legalización el mercado ilícito de opio prácticamente desapareció. Sin embargo, los cultivos ilícitos no desaparecieron, sino que se desplazaron hacia países cercanos, algunos incluso vecinos de Turquía, para atender la demanda de un mercado ilícito creciente en aquel momento. En el caso de México, es de suponer que ocurra algo similar, que el cultivo de adormidera se desplace a otras regiones donde los cárteles puedan seguir produciendo opio ilegalmente.
- La alta demanda de heroína ilícita, no médica, en Estados Unidos representa uno de los grandes problemas de la transición hacia la producción legal de opio que enfrenta actualmente México. En tanto esta demanda exista, seguirán las oportunidades para los cárteles de la droga en México.

REGULACIÓN DE LA AMAPOLA: RETOS Y PERSPECTIVAS

GRANDES TEMAS NACIONALES 2019



Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2019 en los talleres de navegantes de la comunicación gráfica, s.a. de c.v., ubicado en Antiguo Camino a Cuernavaca no. 14, Col. Guadalupana San Miguel Topilejo, Alcaldía de Tlalpan 14500, CDMX
navegantes0009@gmail.com

La edición estuvo a cargo de
Irma R. Kánter Coronel

Se imprimieron 500 ejemplares.

ISBN: 978-607-8620-26-5



9 786078 620265