

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 194 Y 198 DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y 198 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL HUERTA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Manuel Huerta Martínez, diputado federal del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículo 194 y 198 de la Ley General de Salud y el artículo 198 del Código Penal Federal, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I) Antecedentes

En 2017 la producción total mundial de opio experimentó un aumento del 65 por ciento respecto a 2016, alcanzando una cifra de 10 mil 500 toneladas, según lo reportado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su Informe Mundial sobre las Drogas 2018.1 Así, 2017 ha sido el año con mayor producción de opio desde 1930. Los siguientes países se señalan como los principales productores de opio ilícito: Afganistán (85 por ciento), Myanmar (8 por ciento), México (3 por ciento) y la República Democrática Popular Laos (1 por ciento).

Este incremento en producción está vinculado con el repunte de muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos de América (EUA), que en 2015 alcanzó una tasa de 17.3 muertes cada 100 mil habitantes, esta cifra ha incrementado en gran medida por el repunte en muertes por sobredosis de opiáceos. Además, este dato es similar a las 17.2 defunciones cada 100 mil habitantes reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para México el mismo año.

De forma paradójica, distintos países en el mundo enfrentan una sub-oferta para la atención de pacientes con enfermedades terminales y de cuidados paliativos ; México entre ellos con una demanda del 36 por ciento atendida .

Por otro lado, México enfrenta además de la problemática del incremento del cultivo ilegal de amapola registrada en el primer párrafo, la violencia vinculada con las actividades de la cadena de valor de opiáceos y opioides; en promedio, de 2013 a 2017, el 43 por ciento de los homicidios vinculados a la delincuencia organizada (HVDO) sucedieron en estados que tienen municipios con siembra ilícita de amapola.

Un reciente estudio de la Comisión Nacional de Seguridad, de junio de 2018, sobre el Mercado de opiáceos y opioides: alternativas para México señala:

“... a la luz de la evidencia internacional disponible, existen dos alternativas documentadas a nuestra problemática : la sustitución de cultivos (amapola por alguno otro legal) y la legalización del cultivo de amapola con fines científicos y médicos . Entre los países que han implementado la segunda destacan, España con la licencia más antigua (1936), Australia con el debate más vigente (modificación genética de la amapola), y Reino Unido con la licencia más reciente (2006).

Como parte de este estudio, se describen los casos de éxito en la legalización del cultivo de amapola en India y Turquía , así como la participación de los diferentes actores que intervienen en la transformación de la amapola en opio o en paja de adormidera.

En México , por otro lado, el consumo per cápita de medicamentos derivados del opio muestra una tendencia creciente en un contexto de oferta limitada, dependiente de las importaciones provenientes de otros países. El informe de la Comisión Lancet establece que México sigue la tendencia de los países en vías de desarrollo en donde el precio de los medicamentos es mayor que en los países con economías consolidadas, por ejemplo, la morfina inyectable tiene un precio 30 veces mayor que el registrado en otras naciones.

Asimismo, de conformidad con lo publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), de los 82 mil 505 enfermos de cáncer que fallecieron durante 2016 en México , 66 mil 4 (80 por ciento) sufrieron dolor de moderado a severo, lo que supone que no tuvieron acceso a medicamentos derivados del opio .

Como resultado de lo anterior y con base en la experiencia nacional, se plantean tres posibles políticas públicas para contener y disuadir la violencia generada por el cultivo ilegal de amapola:

1. Permitir la producción de amapola en México con el objetivo de destinarla al procesamiento y distribución de los medicamentos derivados del opio (por ejemplo, la morfina, la oxicodona, el fentanilo y la buprenorfina);
2. Mejorar la estrategia de desarticulación de organizaciones delictivas relacionadas con el mercado ilegal de opioides y opiáceos, enfocándose en las redes criminales operativas, financieras y político-sociales; y
3. Fortalecer los mecanismos que eviten la desviación del uso del anhídrido acético , componente esencial para producir heroína.”

II) Marco Jurídico Internacional

Un estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez denominado “Control internacional de drogas: antecedentes históricos rumbo a UNGASS 2016”² muestra la evolución histórica del marco general de control de la producción y del comercio del opio a nivel internacional deriva de la primera Conferencia Internacional del Opio celebrada en Shanghái en 1909 (Instituto Belisario Domínguez, 2015). En dicha reunión, Estados Unidos impulsó el desarrollo de un régimen global en contra de la utilización del opio en la medicina, en estudios científicos e investigación y en fines recreativos.

La conferencia sentó las bases para la Convención Internacional del Opio que se llevó a cabo en La Haya en 1912. Esta convención es considerada el primer tratado internacional para fiscalizar, regular el comercio y vigilar el transporte de opio y sus derivados. El acuerdo fue aplicado de manera directa por Estados Unidos, China, Noruega, Países Bajos y Honduras.

Después se negociaron otros tratados hasta la consolidación del actual sistema de fiscalización de sustancias constituido en la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

Es importante resaltar que México es parte, desde 1977, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la cual establece una lista de definiciones, el régimen de fiscalización, obligaciones para que las partes faciliten información sobre sus necesidades de estupefacientes con fines médicos, así como datos estadísticos sobre producción, fabricación, uso, consumo, decomisos, superficies de cultivo, importaciones y exportaciones.

La Convención deja espacio para que cada Estado parte decida si la prohibición de ciertos cultivos es la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito, teniendo la obligación de secuestrar y destruir las plantas ilícitamente cultivadas. Si se permite el cultivo de adormidera, se deberán establecer organismos oficiales para designar zonas de cultivo, emitir licencias, recibir la totalidad de las cosechas, importar y exportar existencias.

Respecto del comercio internacional, la Convención Única de 1961 establece limitaciones a la producción de opio para el comercio internacional, entre las que destacan:

A) Tener en cuenta las necesidades mundiales con arreglo a las previsiones de la JIFE, instancia internacional que evalúa la evolución de oferta-demanda de estas sustancias, a fin de evitar la superproducción.

B) Notificar a la JIFE sobre la intención de producir opio, siempre que no haya riesgo de ocasionar tráfico ilícito, someterse a la fiscalización de la Convención Única e informar sobre el o los países a los que se exportará.

C) Informar sobre las cantidades que se calcula serán producidas.

Tanto la JIFE, como el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión de Estupefacientes pueden aprobar o rechazar la producción.

El régimen internacional mantiene controles rigurosos para la exportación de opiáceos con fines medicinales. La JIFE de la ONU tiene la facultad de monitorear y controlar los volúmenes de producción de cada país en concordancia con la demanda mundial de medicamentos.

La JIFE señala como buena práctica la vigilancia del comercio lícito a través de la reglamentación del comercio lícito internacional, el control ejercido por los Estados, la administración eficiente de sistemas reglamentarios y controles voluntarios. Otro ejemplo es el acuerdo entre gobiernos, administrado por la JIFE, para garantizar la disponibilidad adecuada de materias primas de opiáceos para utilizarlas con fines médicos y científicos y, al mismo tiempo, prevenir la acumulación excesiva de existencias, lo que podría dar lugar a la desviación de sustancias.

La JIFE recomienda que las existencias mundiales de materias primas de opiáceos se mantengan en un nivel suficiente para atender la demanda mundial durante aproximadamente un año, a fin de garantizar el suministro médico y al mismo tiempo evitar la desviación.

III) Contexto del mercado de medicamentos derivados del opio

A) Mercado legal

El mercado global de medicamentos derivados del opio está compuesto por la oferta y la demanda de sustancias y compuestos cuyo fin es el tratamiento del dolor moderado e intenso.

En particular, medicamentos como la morfina, la oxycodona, el fentanilo y la buprenorfina son esenciales en el tratamiento del dolor (OMS, 2012). Estos medicamentos, entre otros, están disponibles únicamente para un pequeño porcentaje de la población global.³

Según la JIFE, existen 5 mil 500 millones de personas (tres cuartas partes de la población mundial) que no tienen acceso a medicamentos contra el dolor. Asimismo, el 90 por ciento del consumo de medicamentos derivados del opio se concentra en Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos y Europa Occidental (Hallam, 2014), por lo que el gran desbaste en la demanda de remedios contra el dolor intenso se concentra en las regiones subdesarrolladas. Dicha problemática es considerada un factor primordial en la “pandemia global de dolor no tratado” (Oncology, 2012).

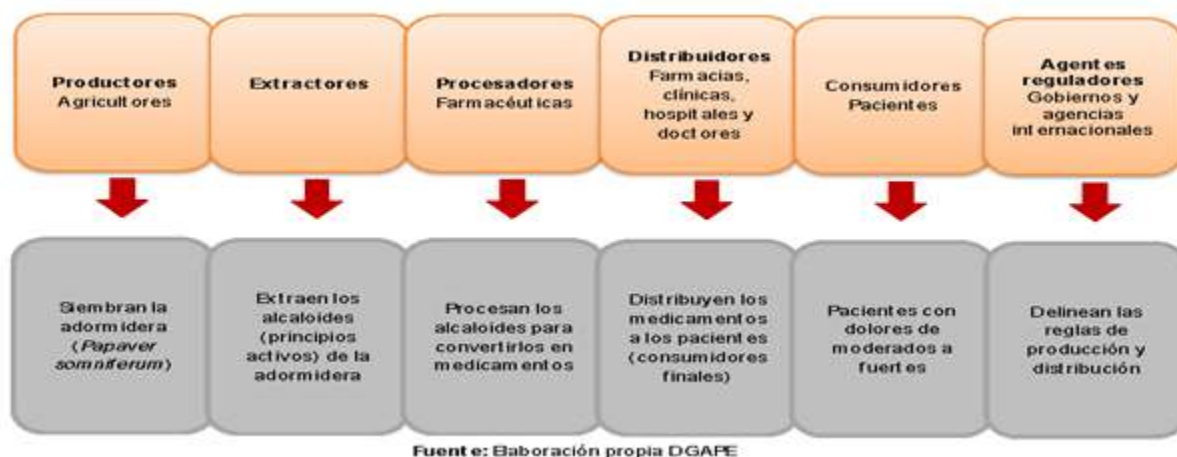
De acuerdo con un estudio sobre enfermos de cáncer en el mundo, existe una brecha radical en cuanto al acceso a medicinas para el control del dolor. Esta brecha es generada por la diferencia de precios entre comunidades desarrolladas y en vías de desarrollo, que a su vez es el resultado de la falta de un mercado competitivo en países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, 1 mg de una tableta de sulfato de morfina debería costar menos de un centavo de dólar, y el suministro para un mes se encuentra entre 1.80 y 5.40 dólares. Sin embargo, el costo de esta cantidad en algunos países en vías de desarrollo oscila entre los 60 y 180 dólares. Incluso en países con ingresos promedio de América Latina, el costo de un suministro mensual de morfina puede alcanzar hasta el 200 por ciento del salario promedio de una persona (Knaul, 2014).

1. Cadena Productiva

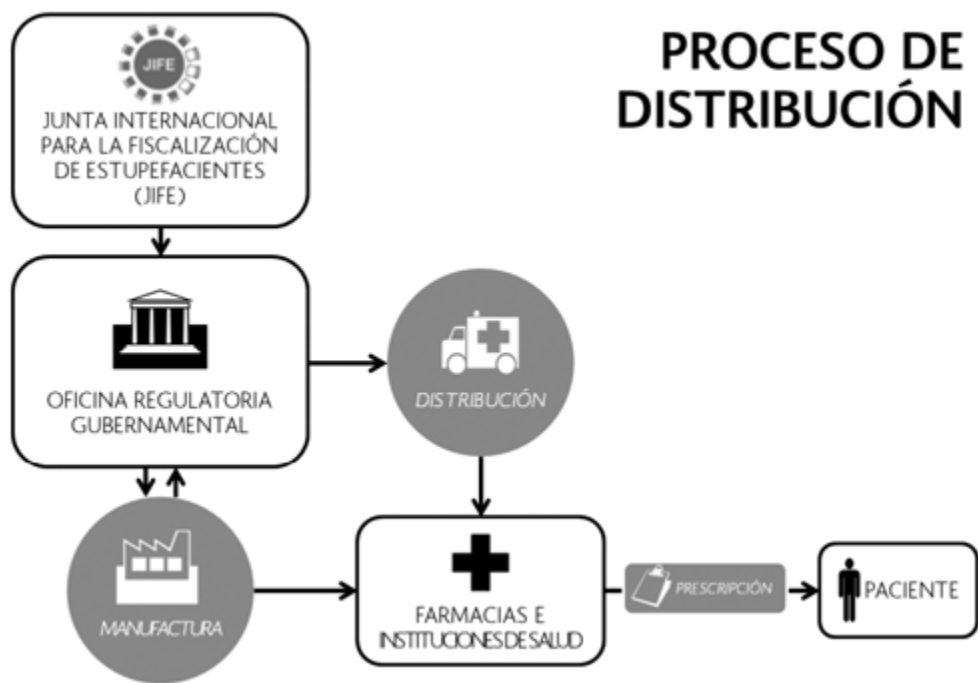
La cadena productiva de medicamentos derivados del opio se integra por diversos agentes: agricultores, extractores, procesadores (farmacéuticas), distribuidores, consumidores (pacientes) y agentes reguladores nacionales e internacionales. Cada uno de ellos desempeña un rol específico en la cadena productiva de los medicamentos derivados del opio, como se observa en el esquema 1.

Esquema 1. Cadena productiva de medicamentos derivados de opio



Esquema sobre la cadena productiva para México:

Esquema. Interacción de los agentes de la cadena productiva de medicamentos derivados del opio en México



Agentes reguladores Pacientes con dolores de moderados a fuertes Gobiernos y agencias internacionales

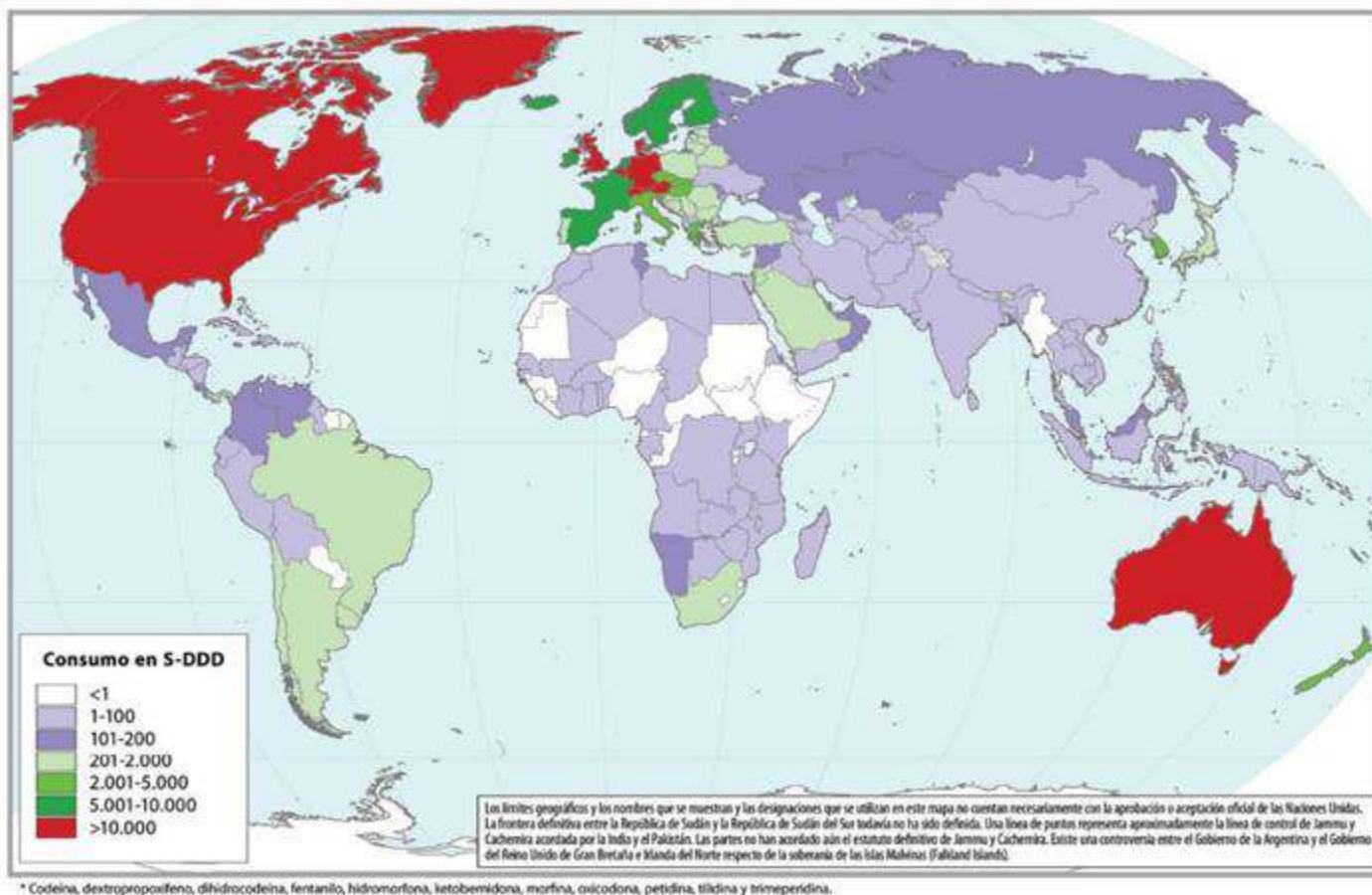
Fuente : Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

2. Demanda

La demanda cubierta de medicamentos derivados del opio se concentra en los países desarrollados. En el 2013, los países con mayor consumo de medicamentos derivados del opio fueron los siguientes: Estados Unidos de América (57.3 por ciento del consumo mundial), Canadá (7.7 por ciento), Reino Unido (4.7 por ciento), Francia (4.6 por ciento), Austria (3.7 por ciento) y China (3.7 por ciento). Cabe destacar que Austria es el país con mayor consumo de medicamentos derivados del opio per cápita (JIFE, 2015).

En el mapa 1 se puede observar el consumo de medicamentos derivados del opio en dosis diarias de consumo definidas con fines estadísticos (S-DDD) por millón de habitantes y por día.

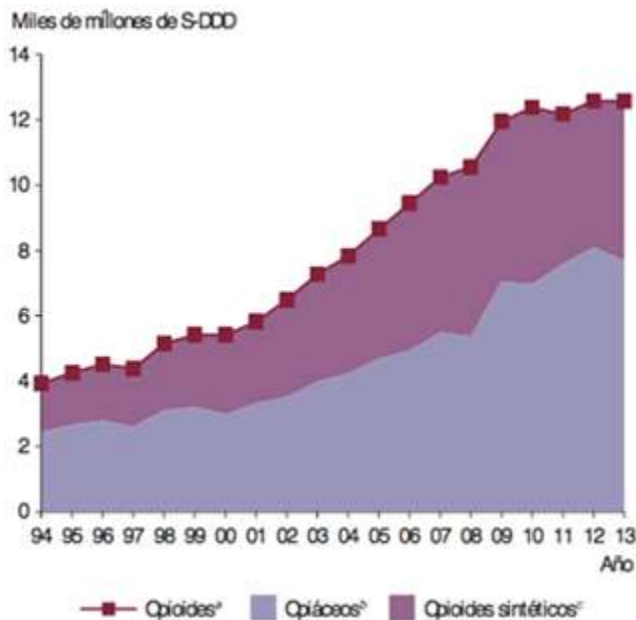
Mapa 1. Consumo de medicamentos derivados del opio en el mundo



Disponibilidad de medicamentos derivados del opio para el tratamiento del dolor (promedio 2010-2012). El consumo está expresado en “dosis diarias definidas con fines estadísticos” (S-DDD) por millón de habitantes y día (Mapa JIFE) Fuente: Hallam (2014)

La demanda de medicamentos derivados del opio ha aumentado en un 200 por ciento entre 1994 y el 2013. De hecho, a excepción de 2 años, la demanda ha aumentado (o se ha mantenido constante) año con año durante los últimos 19 años (ver gráfica 1)

Gráfica 1. Consumo mundial de medicamentos derivados del opio expresado en miles de millones de dosis diarias definidas con fines estadísticos (S-DDD), 1994 a 2013, Fuente: JIFE (2015)



a/ Opioides: opiáceos y opioides sintéticos

l/ Incluida la buprenorfina, opiáceo sujeto a fiscalización con arreglo al Convenio de 1971

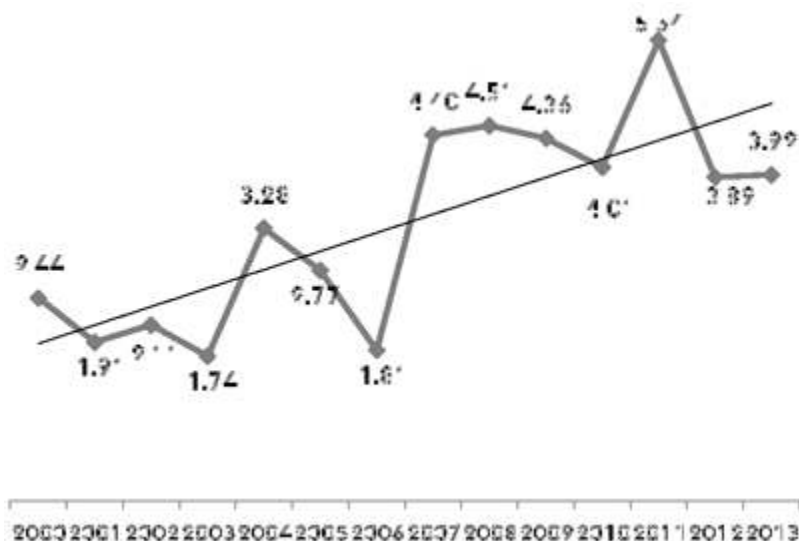
c/ Incluida la pentazocina, opioide sintético sujeto a fiscalización con arreglo al Convenio de 1971

En consecuencia, también la demanda por los insumos para la elaboración de los medicamentos derivados del opio ha aumentado durante las últimas dos décadas (JIFE, 2015).

Demanda nacional

De acuerdo con datos de la JIFE, el consumo per cápita de medicamentos derivados del opio en México muestra una tendencia creciente durante el periodo 2000-2013. Mientras que en el 2000 el consumo promedio per cápita fue de 2.44 mg, en 2013 éste se estimó en 3.92mg, es decir un crecimiento del 61 por ciento (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Consumo per cápita de medicamentos derivados del opio en México



Resulta importante señalar que al compararse el consumo per cápita de medicamentos derivados del opio entre México y el consumo en los Estados Unidos (EUA) entre 2000 y 2013, se tiene una gran diferencia, ya que en este periodo el consumo mexicano representó tan sólo el 0.6 por ciento del consumo estadounidense (ver cuadro A del anexo). La diferencia anterior puede reflejarse también en la disponibilidad de medicamentos derivados del opio para el tratamiento del dolor, mientras que en EUA el promedio de dosis diarias por millón de habitantes es superior a 10 mil, en México se encuentra en un rango de 1 a 100 dosis.⁴ Adicionalmente, en 2012, de las 78 mil 719 muertes registradas por cáncer en México, 69 mil 975 (el 89 por ciento) sufrieron dolor de moderado a severo, lo que supone que no tuvieron acceso a medicamentos derivados del opio.

A pesar de que la demanda de medicamentos derivados del opio en México muestra una tendencia creciente, la oferta de estos productos es aún limitada, condición que comparte con otros países en vías de desarrollo en los que el dolor no se controla en gran medida (Hallam, 2014). En este sentido, en 2013, la cantidad disponible de alcaloides del opio y sus derivados, así como de los medicamentos derivados del opio sintéticos en el mercado mexicano fue de 250 kilogramos (JIFE, 2014), de los cuales 87 (35 por ciento) correspondieron a importaciones. En dicho total, los alcaloides del opio y sus derivados contribuyeron en 69 por ciento (172 kg), mientras que la cantidad de medicamentos derivados del opio sintéticos representó 31 por ciento (78 kg).

Exceso de demanda en México

Dado que en México la disponibilidad de medicamentos derivados del opio con fines médicos sigue siendo baja, la JIFE reconoce como obstáculos para el abastecimiento de la demanda:

- La complejidad de procedimientos legales y administrativos para la obtención de estos medicamentos.
- La insuficiente información de los profesionales de la salud pública que limita la prescripción y distribución.
- La resistencia por parte de médicos a admitir el uso de medicamentos derivados del opio como opción de tratamiento.

La presente propuesta se encuentra enfocada a solventar el primer obstáculo.

Por otra parte, un estimador de la demanda potencial de medicamentos derivados del opio se puede construir a partir de los datos sobre padecimientos crónicos; 28 millones de personas experimentan dolor en algún grado

(Senado de la República, 2014), de los cuales, se asume que el 30 por ciento padecen dolores de fuertes a graves, y que el 60 por ciento de los pacientes no cuentan con acceso al tratamiento para aliviarlos (Mohar Betancourt, 2015). Así, se puede determinar que la demanda de medicamentos derivados del opio en México es de 19,764kg. Sin embargo, de acuerdo con datos de la JIFE, en 2013 tan sólo estuvieron disponibles 482kg de medicamentos en el mercado mexicano,5 es decir, existe un exceso de demanda por 19,282kg .

3. Oferta

Los sembradíos de adormidera que son empleadas con fines médicos y científicos se producen, mayoritariamente, en tres países: Turquía, India y Australia (Tasmania). No obstante, también España y Francia tienen una producción importante. Normalmente, el proceso de extracción de los alcaloides se realiza en los países donde se siembra la adormidera y el procesamiento (transformación a medicamentos) es llevado a cabo en donde las farmacéuticas tienen sus respectivos laboratorios (Bartholomew, 2007). En particular, las siguientes empresas importan alcaloides y realizan procesamiento y/o distribución de medicamentos derivados del opio:

Cuadro 1. Principales farmacéuticas importadoras

Principales farmacéuticas importadoras	País de origen de las adormideras
Mallinckrodt (Irlanda)	Turquía e India
Noramco (EUA)	
Abbott Laboratories (EUA)	
Purdue Pharma (EUA)	
Cody Laboratories Inc. (EUA)	
GlaxoSmithKline (Reino Unido)	Australia (Tasmania)
Johnson and Johnson (EUA)	
Johnson Matthey (Reino Unido)	
Mayne (EUA)	
Sanofi Aventis (Francia)	Francia
Shionogi(Japón)	Japón
MacFarlan Smith (Reino Unido)	Inglaterra

Fuente : Elaboración propia con datos de Senlis Council (2012)

B) Mercado ilegal

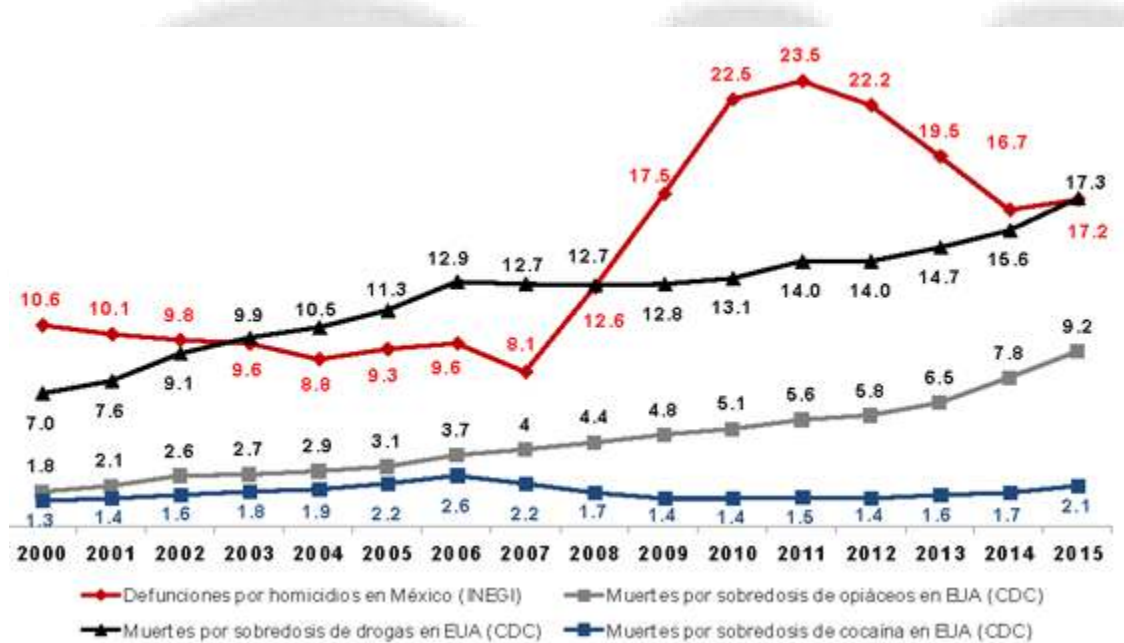
1. Consumo

De acuerdo con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2016 hubo aproximadamente 19.4 millones de consumidores de opiáceos en el mundo (0.4 por ciento de la población mundial entre 15 y 64 años).

La prevalencia del consumo de medicamentos derivados del opio en los países de América del Norte (3.8 por ciento) continúa siendo elevada respecto a la media mundial (0.7 por ciento). Para el caso de EUA, el mayor importador de la amapola producida en México, la UNODC indica que existen indicios sobre un desplazamiento parcial del consumo de medicamentos derivados del opio hacia el consumo de heroína lo que podría explicarse por una mayor disponibilidad de esta sustancia así como debido a una reducción en su precio.

Según datos de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) el uso de la heroína incrementó 63 por ciento entre 2002 y 2013 en la población estadounidense. Durante 2013 se estimó que 517,000 personas reportaron el uso dependencia de la heroína, lo cual representa un aumento de 150 por ciento respecto al 2007. Además, la tasa de muertes por sobredosis de drogas en EUA en 2015 fue similar a la de México en defunciones por homicidios (INEGI), el incremento en EUA de las muertes estuvo relacionado con la sobredosis de opiáceos.

Gráfica 3 . Comparación de muertes por homicidios en México y por sobredosis en EUA



Ahora bien, según datos de la UNODC reportados en su Informe Mundial de las Drogas, en 2016 el porcentaje de consumidores de heroína en Estados Unidos de América se incrementó en un 14 por ciento , con respecto al 2015.

Consumo nacional

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2016 – 2017, el 0.2 por ciento (145 mil 382) de la población de 12 a 65 años mostraron incidencia 6 del consumo de derivados de opiáceos y heroína. La base de consumidores es significativamente menor que la de Estados Unidos (2.1 millones padecen trastornos por el consumo de derivados de opiáceos, mientras que se identifican 670 mil usuarios de heroína).

2. Producción

El cultivo global de opiáceos durante 2017 fue de 418 mil hectáreas , lo que resulta en un incremento del 37 por ciento respecto a 2016. Este crecimiento puede deberse a que el cultivo de adormidera alcanzó niveles

históricos en el principal país que se cultiva, Afganistán, que en 2017 llegó a producir 9 mil toneladas , incrementando su producción en un 87 por ciento con respecto al año anterior.

En términos de producción, en 2017 la producción total mundial de opio experimentó un aumento del 65 por ciento con respecto a 2016 , alcanzando una cifra de 10 mil 500 toneladas, según lo reportado por la UNODC en su Informe Mundial sobre las Drogas 2018. Así, 2017 ha sido el año con mayor producción de opio desde 1930 .

Por su parte, la heroína se aproximó a las 526 toneladas. Cabe destacar que a nivel global se identificaron los siguientes países como los principales productores de opio ilícito: Afganistán (85 por ciento), Myanmar (8 por ciento), México (3 por ciento) y la República Democrática Popular Laos (1 por ciento).

3. Producción nacional

Actualmente, no existen cifras oficiales sobre la producción de amapola en México. Al no contar con estos datos se puede usar como indicador de producción, la erradicación de amapola a nivel municipal (cf. Dube, et al. 2014). En otras palabras, se puede asumir que donde más hectáreas se erradican también es donde más se produce o cultiva.

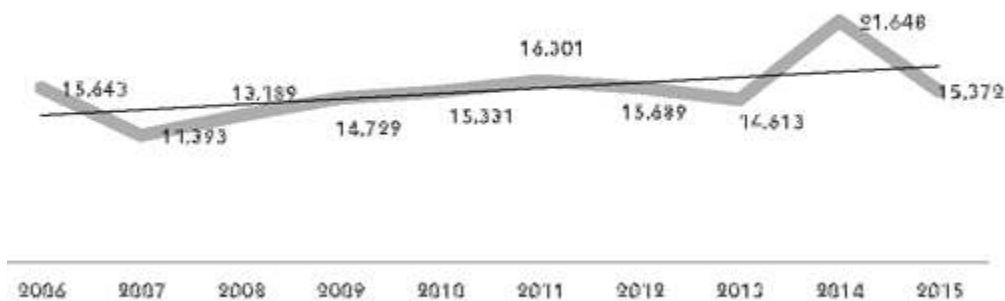
De acuerdo con información del Esfuerzo Nacional, en los últimos seis años (2012 a 2018) respecto a los anteriores, la erradicación de hectáreas en el país ha incrementado en un 57 por ciento . A su vez, durante el mismo periodo las entidades federativas que se listan a continuación han mostrado los siguientes incrementos: Guerrero (36 por ciento) , Chihuahua (24 por ciento) y Durango (20 por ciento).

De acuerdo con información del Esfuerzo Nacional, de diciembre de 2012 al 28 de junio de 2018 se han erradicado un total de 131,358.58 hectáreas de amapola en el país . Es importante destacar que el 92 por ciento de la erradicación se concentra en 4 estados : Guerrero (35 por ciento), Chihuahua (24 por ciento), Durango (21 por ciento) y Sinaloa (12 por ciento).⁷

Durante febrero de 2010 a noviembre de 2012 alrededor del 93 por ciento de la erradicación se concentró prácticamente en los mismos estados que los de la presente administración: Guerrero (50.30 por ciento), Durango (18.42 por ciento), Chihuahua (11.78 por ciento), Sinaloa (7.41 por ciento) y Nayarit (3.77 por ciento).

La gráfica 4 muestra la evolución de la erradicación de hectáreas a nivel nacional de enero 2006 hasta mayo 2015. De 2006 a septiembre de 2015 ha habido un aumento de las hectáreas de amapola erradicadas. El promedio anual de erradicación (descontando 2015) es de 15,393 hectáreas. Es importante mencionar que durante 2014 se registró un incremento importante respecto de 2013 y 2012.

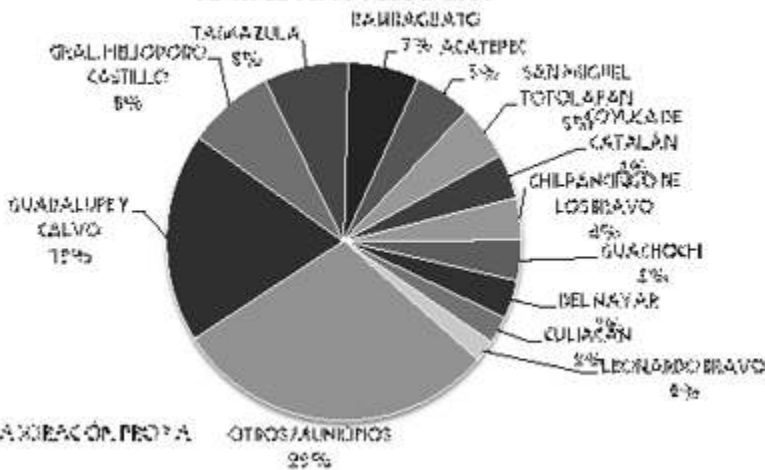
GRÁFICA 4. HECTÁREAS ERRADICADAS DE AMAPOLA A NIVEL NACIONAL, 2006-2015



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

Por otro lado, como se muestra en la gráfica 5, el 70 por ciento del total de hectáreas erradicadas se concentra en 13 municipios, principalmente dentro de los estados de Guerrero (6), Chihuahua (2) y Sinaloa (2).⁸

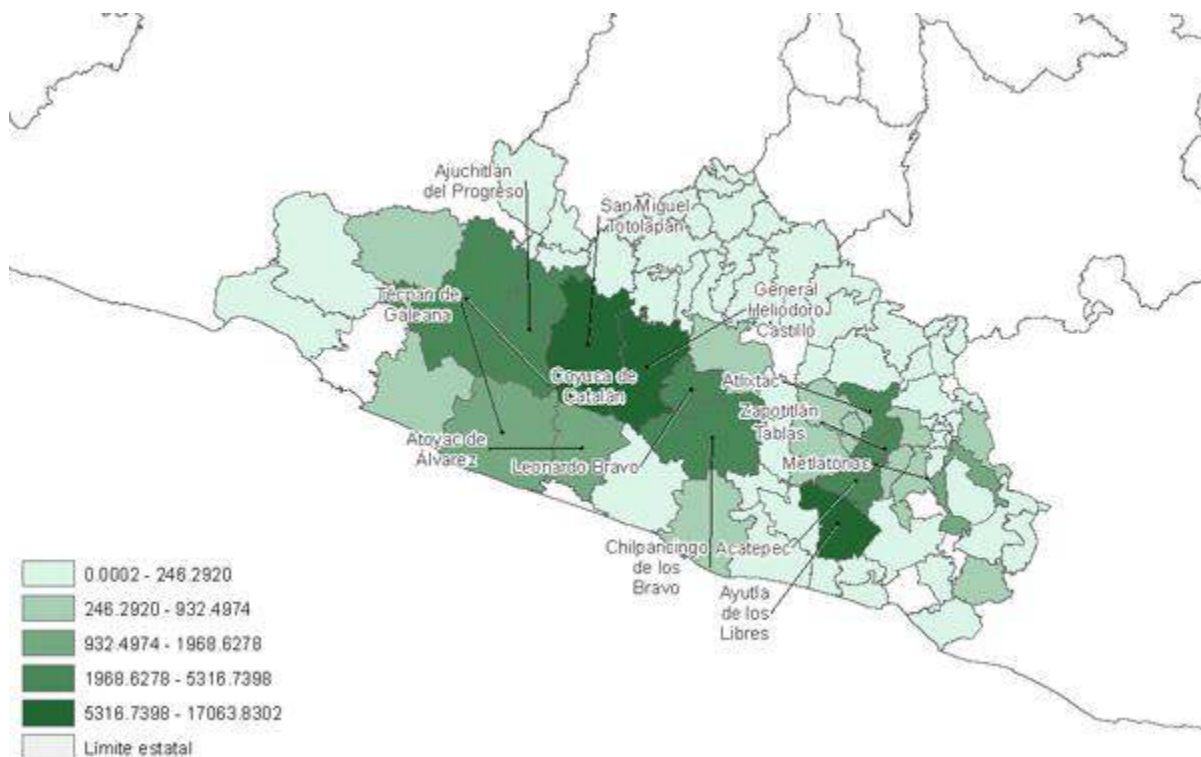
GRÁFICA 5. PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN ERRADICACIÓN DE HECTÁREAS DE AMAPOLA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En el caso particular de Guerrero se han localizado y destruido plantíos de ampopa en 75 (93 por ciento) de los 81 municipios que integran a la entidad. Además, cuatro municipios constituyen el 52 por ciento de las hectáreas erradicadas en el estado: Gral. Heliodoro Castillo (20 por ciento), Ayutla (13 por ciento), San Miguel Totolapan (12 por ciento) y Chilpancingo de los Bravo (7 por ciento). Dichos municipios se ubican casi en su totalidad en el centro del estado, tal y como se observa en el mapa 2.

Mapa 2. Hectáreas destruidas en el estado de Guerrero



Fuente : Elaboración propia con datos de Sedena.

Para poder pronosticar las zonas geográficas que podrían incrementar la producción de amapola en caso de aprobarse la presente propuesta, sería necesario contar con información sobre producción de este opiáceo a nivel municipal. Como se mencionó, al no contar con dichos datos se puede usar como indicador de producción, la erradicación de amapola. En este sentido, se prevé que lugares con características geográficas similares a Guadalupe y Calvo en Chihuahua, Gral. Heliodoro Castillo en Guerrero, Tamazula en Durango y Badiraguato en Sinaloa, tendrían mayores posibilidades de comenzar a cultivar amapola. El mapa 3 muestra una infografía sobre las características geográficas que presentan estos municipios.

En general se pueden identificar dos corredores en la producción de amapola. Ambos corredores se encuentran sobre cordilleras montañosas. El corredor norte (municipios dentro de Durango, Nayarit, Sinaloa y parte de Chihuahua) está ubicado en la Sierra Madre Occidental y el corredor sur (municipios dentro de Guerrero) está ubicado en la Sierra Madre del Sur.

Al parecer, los municipios productores no sólo cuentan con las condiciones climáticas ideales para la siembra de amapola sino que también son municipios con características socioeconómicas similares : se dedican a actividades agropecuarias, la mayoría de su población se encuentra en condiciones de pobreza y un porcentaje alto de la población se encuentra por debajo de la línea de bienestar (ver mapa 3 y cuadro 2).

Problemática en México

Tanto la siembra como el cultivo de opioides se lleva a cabo en regiones consideradas económicamente en desarrollo, lo cual se debe a dos factores, vinculados entre sí: un Estado de Derecho debilitado y la ausencia de oportunidades para que la población se integre al desarrollo económico.

Un estado de derecho debilitado implica, entre otros, que se está frente a una situación de incumplimiento puntual de las normas establecidas, en combinación con poco o nulo respeto a las autoridades e instituciones.

Dicha situación se encuentra estrechamente vinculada a problemas culturales y de inseguridad, ya que, al no tener respeto o reconocimiento de las normas y las instituciones, el vulnerar la legalidad a través de actividades ilícitas se vuelve algo normal y parte del contexto cultural y económico.

Las oportunidades económicas derivadas de actividades ilícitas tienen una alta probabilidad de permear en la población de aquellos lugares en los que el estado de derecho se encuentra debilitado o ausente, ya que se conjuga la ausencia de respeto por la ley y la necesidad de integrarse a la cadena de desarrollo económico.

Las actividades ilícitas llevan un grado de peligro y, por consecuencia, posibilidades de generar violencia entre los diferentes actores que participan en ellas, además de aquella violencia que se genere como resultado de las acciones para erradicarlas. Es así que, cada una de las diferentes etapas de la cadena de valor de opioides en México se encuentra relacionada con la generación de violencia.

IV. Experiencias internacionales para la atención del cultivo ilegal

Existen varias lecciones que se pueden aprender de al menos siete países: Australia (1965); España (1934); India; Francia; Hungría; Turquía; y Reino Unido (2006); que han legalizado el cultivo de adormidera con fines medicinales y científicos, sin embargo nos focalizaremos en dos: India y Turquía . Describiremos también las experiencias no exitosas como el caso de Afganistán .

A. Regulación del cultivo de la amapola con fines médicos y científicos

1. Casos exitosos

El marco legal internacional del régimen de control mundial de las drogas se compone por tres tratados internacionales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

El objetivo de dichos tratados es tipificar medidas de control aplicables a nivel internacional con el fin de garantizar la disponibilidad de sustancias psicoactivas para fines médicos y científicos , y prevenir su desvío hacia canales ilegales.

Actualmente, solo Alemania, Australia, Austria, China, Eslovaquia, España, Francia, Holanda, Hungría, Inglaterra, India, Japón, Macedonia, Nueva Zelanda, Polonia, Rumania, Turquía y Ucrania, pueden cultivar legalmente la amapola , ya que cuentan con autorización para fines médicos y científicos.

Según la JIFE, existen dos métodos para la extracción de los alcaloides de la adormidera: el primero a partir de la producción de opio y el segundo a través de la paja de adormidera. India y Turquía, respectivamente, emplean esos métodos para el cultivo de la adormidera.

a) India

La producción de amapola en India es milenaria ; algunos de los primeros registros al respecto datan de 1590. La producción fue administrada por Países Bajos y Reino Unido, durante sus periodos coloniales respectivos. Una vez recobrada su independencia en 1947, el control de la producción pasó a manos del gobierno. El marco normativo de este país consiste en una serie de leyes que se aplican de manera uniforme en todos sus territorios y estados.

India cuenta con una autoridad central, la Junta India de Narcóticos (JIN), establecida a través de la resolución No. F.235-E.0/45 del Ministerio de Finanzas (2 de abril de 1949). Esta autoridad tiene la facultad de mejorar y coordinar los aspectos de narcóticos en India, dependiendo originalmente del Ministerio de Finanzas. Actualmente hay un Comisionado de Narcóticos (dependiente de la JIN) y la producción es controlada por el gobierno; los campesinos realizan la siembra y cosecha, cuyo opio es enviado a fábricas gubernamentales.

India concentra cerca del 90 por ciento de la producción global de opio y es el único proveedor lícito del mercado mundial,⁹ la mayor parte de la producción se destina a la exportación. Sin embargo, redujo su producción en un 75 por ciento durante 2014 . Esto se debe a que Estados Unidos decidió disminuir la cantidad importada de 375.76 toneladas en 2008 a 69.50 en 2014, posiblemente porque la India no ha cambiado su método de producción de opio de “extracción de la goma” a “paja de adormidera”.¹⁰

b) Turquía

Turquía es productora de opio desde el siglo XVIII . Para 1700, los británicos compraban opio en la región de Esmirna perteneciente al Imperio Otomano y el cual es actualmente el segundo mayor puerto de Turquía. Durante esta época se producía opio en prácticamente toda el área central y oriental, en 32 de las 56 provincias que la componen.

La Ley 2253 de 1933 limitó la producción a 12 provincias, debido a que se quería utilizar únicamente para fines médicos . Se incentivó una sustitución a cultivos de azúcar en las provincias en las que su producción fue prohibida. El área de cultivo es determinada cada año por un decreto especial ministerial, el cual debe ser publicado a más tardar el 15 de junio en la gaceta oficial.

Los agricultores sólo están autorizados a cosechar las semillas . Éstas son parte importante de la dieta del campesino, se usan principalmente para extraer un aceite que es utilizado en la producción de alimentos, las sobras son utilizadas para alimentar al ganado debido a su alto contenido proteico.

VI) La experiencia en México

Durante el periodo de 1990 a 1993 se implementó un programa de desarrollo rural para desalentar cultivos ilícitos en México, particularmente en las entidades federativas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán. Como parte del desarrollo, se establecieron diferentes modalidades entre la UNODC y el gobierno de México (en sus tres órdenes de gobierno). El proyecto cofinanciado por el organismo internacional y el mexicano tuvo un costo aproximado de 88.2 millones de pesos.

En su implementación, la población participó activamente, dependiendo del tipo de proyecto ejecutado, desde mano de obra no calificada hasta la aportación de materiales no industrializados de la región. Se registró una participación amplia y democrática .

Como resultados relevantes de la implementación del programa de desarrollo rural en comento, destacan los siguientes:

- Los proyectos productivos y sociales ejecutados con fondos provenientes principalmente de la UNODC y complementados con recursos del gobierno mexicano y de las propias comunidades, han representado un fuerte impulso en poblaciones proclives a cultivos ilícitos.
- La modalidad en el ejercicio de los recursos, permitió aumentar la confianza y credibilidad de la población en las instituciones federales y estatales del gobierno mexicano.

- La estrategia provocó beneficios inmediatos de carácter social.
- Las microinversiones propiciaron la generación de empleo y el incremento de ingreso en un número relevante de familias, sin embargo, no generaron un desarrollo productivo a nivel regional.
- Algunos de los factores que limitan el desarrollo armónico por región, es la infraestructura básica de servicios y el equipamiento comunitario, mismos que requieren de cuantiosas inversiones en aspectos colaterales.
- Los proyectos deben estar en estrecha concordancia y bajo un esquema de desarrollo rural integral que tenga probabilidad de replicarse.
- Se necesitan recursos para programas de capacitación productiva, para cubrir las necesidades de la población con incidencia de cultivos ilícitos, así como para desarrollar actividades en beneficio propio.
- La mejor estrategia para disuadir al campesino de practicar actividades al margen de la ley es la canalización de recursos a la ejecución de macro-proyectos que atraigan la fuerza de trabajo, así como proyectos colaterales o complementarios.

Una gran dificultad a la que se enfrentan este tipo de programas es la de encontrar cultivos comerciales de sustitución cuyo valor se aproxime a los que se pretenden reemplazar. No obstante, estos proyectos se siguen considerando como una de las vertientes que necesitan profundizarse y evaluarse, para definir acciones que sean técnica, financiera y políticamente viables, con el objeto de aumentar las posibilidades de éxito en la sustitución de cultivos.

VII) Propuesta de cultivo de amapola con fines médicos y científicos

En México, existen pocas posiciones públicas a favor o en contra de la legalización del cultivo de amapola con fines científicos y médicos.

La ex candidata presidencial, Cecilia Soto ha propuesto la legalización de este cultivo para dar una alternativa económica a los campesinos que se dedican a cultivarla y así reducir la vulnerabilidad que tienen ante las organizaciones delictivas que trafican con esta planta de manera ilegal (Soto, 2014). Asimismo, otra postura a favor fue la del ex diputado Fernando Belaunzarán, quien propuso una iniciativa para legalizar el cultivo de amapola para fines médicos.

Recientemente la ex ministra Olga Sánchez Cordero ha manifestado su simpatía por analizar y proponer esta opción como una propuesta del gobierno federal 2018-2024.

Asimismo, los gobiernos estatales de las zonas donde existen los plantíos suelen manifestarse en ese sentido.

Por otro lado, un estudio realizado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública señala que en la región los ciudadanos mexicanos son los que más a favor están de la legalización de la producción y consumo de drogas (Pública, 2015).

De acuerdo con este estudio, el 48 por ciento de los encuestados se manifestó a favor de la despenalización o legalización de la producción de drogas. Esto contrasta, por ejemplo, con el 33 por ciento que respondió de manera similar en Uruguay y el 19 por ciento en Argentina.

Por otra parte, cabe destacar que la amapola es una planta que cuenta con diferentes propiedades que han acompañado al ser humano desde épocas muy remotas en medicina, en gastronomía y cultos religiosos.

La amapola es de las plantas más conocidas a nivel mundial, llegando a desempeñar un papel un importante papel en diversas sociedades, especialmente en el marco mediterráneo.¹¹

- Opiáceo: Se refiere al origen de la sustancia respecto al opio. Son sustancias que se extraen de la planta del opio, la *papaver somniferum* (se denominan productos químicos derivados de la morfina).
- Opioide: Se utiliza para designar aquellas sustancias endógenas o exógenas que tienen un efecto análogo al de la morfina (son ligados de receptores opioides y poseen actividad intrínseca).

La amapola presenta diversos componentes que empleados correctamente pueden convertirse en beneficiosos para la salud. Esta planta se puede usar como tratamiento tanto interno como externo,¹² y destacan las siguientes aplicaciones:

1. Es perfecta para combatir el insomnio. Probablemente sea el uso más común que se le da a las amapolas. Presentan propiedades hipnóticas y sedantes por lo que son perfectas para tratar problemas nerviosos y de insomnio.
2. También se aplica para mejorar el asma. Los preparados con esta planta tienen efectos positivos en el aparato respiratorio, por lo que son beneficiosos para las enfermedades relacionadas con ello.
3. Es capaz de aliviar la tos y los resfriados.
4. Disminuye los efectos de la conjuntivitis al frotar los ojos con una infusión de sus flores (siempre y cuando esté bien filtrada).¹³

Pero los usos de esta planta no sólo están relacionados con la medicina. Sus flores combinadas con las de otras especies son empleadas en la elaboración de perfumes.¹⁴

La Organización Mundial de la Salud (OMS) calculo que unos 5.500 millones de personas de todo el mundo viven en países con acceso escaso o nulo a medicamentos fiscalizados y no disponen de un acceso adecuado al tratamiento del dolor moderado a intenso.¹⁵

Solo en un pequeño número de países ricos, los ciudadanos tienen la posibilidad razonable de disfrutar de un acceso adecuado de medicamentos para la atención del dolor.¹⁶

Para mejor comprensión de la iniciativa que se plantea, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Salud

TEXTO ACTUAL	INICIATIVA PROPUESTA
Artículo 194.- Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables. El ejercicio del control sanitario será aplicable al: I. Proceso, importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración; II. Proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación, y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos, y III. Proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración. El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan.	ARTÍCULO 194.-... ... I... II... III... El control sanitario del proceso, cultivo, producción, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la secretaria de salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan
Artículo 198.- Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a: I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados; II. La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas; III. La aplicación de plaguicidas; IV. La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y	198. Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a: I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes, psicotrópicos, el cultivo y producción de la materia prima necesaria para ello: vacunas, toxoides, sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados. II... III... IV... V...

V. Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos y los que presten servicios de hemodiálisis.	
VI. Centros de mezcla para la preparación de mezclas parenterales nutricionales y medicamentosas.	...
La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades.	...
Cuando así se determine por acuerdo del Secretario, los establecimientos en que se realice el proceso de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta ley y su transporte deberán sujetarse a las normas de funcionamiento y seguridad que al respecto se emitan	

Código Penal Federal

TEXTO ACTUAL	INICIATIVA PROPUESTA
Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.	Artículo 198.- Al que, dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre sin permiso o autorización de la autoridad administrativa correspondiente cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.
Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.	...
Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.	...
Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.	...
La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal. Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión. Si el delito fuere cometido por servidor	La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana o amapola no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en términos de la Leyes aplicables.

público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos. La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.	Si después de iniciada una carpeta de investigación o una vez ejercida la acción penal ante los tribunales correspondientes en contra de persona alguna, la autoridad administrativa otorga el permiso correspondiente a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la representación social cesara de inmediato toda acción en su contra, incluido el desistimiento de la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda.
---	--

Todo lo anterior sirvan para ejemplificar y son razones contundentes para proponer la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforman los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud y el artículo 198 del Código Penal Federal

Artículo Primero. Se reforman los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 194 .-...

...

I...

II...

III...

El control sanitario del proceso, cultivo, producción , importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la secretaria de salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan

Artículo 198 . Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:

I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes, psicotrópicos, el cultivo y producción de la materia prima necesaria para ello : vacunas, toxoides, sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados.

II...

III...

IV...

V...

Artículo Segundo : Se reforma el artículo 198 del Código Penal Federal para quedar de la siguiente manera :

Artículo 198. Al que, dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre sin permiso o autorización de la autoridad administrativa correspondiente cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurran escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.

...

...

...

La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana o amapola no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en términos de la Leyes aplicables.

Si después de iniciada una carpeta de investigación o una vez ejercida la acción penal ante los tribunales correspondientes en contra de persona alguna, la autoridad administrativa otorga el permiso correspondiente a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la representación social cesara de inmediato toda acción en su contra, incluido el desistimiento de la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda.

Transitorio

Artículo Único . El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS 2018 https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf

2 Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, temas estratégicos 27, octubre de 2015.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1914/reporte27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

3 Otros analgésicos comunes como el paracetamol o los fármacos antiinflamatorios no esteroideos son ineficaces cuando el dolor es de moderado a intenso.

4 Promedio 2010-2012. Consumo expresado en dosis diarias definidas con fines estadísticos por millón de habitantes y por día (Hallam, 2014).

5 El estimador se construyó a partir de la cantidad de personas que necesitan tratamiento para aliviar el dolor de fuerte a grave, la cantidad de kilogramos de medicamentos disponibles en 2013 reportados por la JIFE y el consumo per cápita de medicamentos derivados del opio.

6 Se refiere a la prevalencia global del consumo o consumo del encuestado durante alguna vez en la vida.

7 La información del Esfuerzo Nacional proporcionada por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de PGR únicamente se encuentra disponible a nivel estatal.

8 La información de la Sedena difiere ligeramente de la de Cenapi, pues entre enero de 2013 y mayo de 2015 se erradicaron 51 mil 633 hectáreas de amapola.

9 Es el único proveedor lícito de opio (el bulbo de la adormidera) pero existen varios proveedores de paja de adormidera.

10 La producción por medio de la paja de adormidera es preferida por los países así como por Estados Unidos ya que, aparte de las economías de escala, también limita las oportunidades de desvío al mercado ilícito y conlleva menos desechos residuales de opio crudo, reduciendo así los riesgos ambientales.

11 <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/30743/La%20adormidera%20en%20el%20Mediterraneo%20oriental.pdf?sequence=1&isAllowed=Y>

12 <https://www.todohusqvarna.com/blog/amapola/>

13 <https://www.todohusqvarna.com/blog/amapola/>

14 <https://www.todohusqvarna.com/blog/amapola/>

15 <https://www.tni.org/es/publicacion/el-regimen-internacional-de-control-de-drogas-y-el-acceso-a-medicamentos-fiscalizados>

16 <https://www.tni.org/es/publicacion/el-regimen-internacional-de-control-de-drogas-y-el-acceso-a-medicamentos-fiscalizados>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2018

Diputado Manuel Huerta Martínez (rúbrica)