

24
2ej-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**

**EL NARCOTRAFICO EN LAS RELACIONES
BILATERALES MEXICO-ESTADOS UNIDOS
(1982-1988)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

LARRUZ QUINTANILLA MA. ELIZABETH

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

OBJETIVO

De los múltiples temas, que están relacionados entre sí, en el caso de las relaciones con Estados Unidos, el del narcotráfico ha constituido un punto de creciente conflicto en las relaciones bilaterales debido a las dimensiones que este fenómeno ha venido cobrando.

Por lo tanto, se pretende desprender del análisis de los -- acontecimientos ocurridos durante los años 1982 - 1988, con relación al problema de las drogas, algunos elementos que permitan conocer y entender el significado del problema del narcotráfico en la agenda de la relación bilateral entre México y - Estados Unidos.

HIPOTESIS

La estrategia del gobierno estadounidense en el tema del narcotráfico, tiene como objetivo sólo la regulación del problema, para así obtener dividendos políticos adicionales para manejar con mayor soltura su política exterior sobre México.

EL NARCOTRAFICO EN LAS RELACIONES BILATERALES

MEXICO _ ESTADOS UNIDOS

(1982 - 1988)

INTRODUCCION

Indudablemente, uno de los problemas más agobiantes y de más difícil solución al que se enfrenta nuestra sociedad actual es el relacionado con el consumo y tráfico ilegal de estupefacientes: máxime si tomamos en consideración que en el mismo, la adolescencia y sobre todo la juventud es la más afectada, y ésta ha sido estimada a través de todos los tiempos y en todos los países, como la esperanza de la familia, de la sociedad, de la patria. Por ello, esta cuestión atañe no solamente a un determinado sector de nuestro medio, sino a todos y cada uno de los diferentes estratos sociales que constituyen a la población.

Gran parte de la humanidad se hacina hoy en enormes unidades de convivencia y de consumo, donde la vida es paulatinamente más

artificial, más cómoda, más llena de necesidades; donde se han vencido los peligros de la lucha directa con la naturaleza por sobrevivir y, sin embargo, se han creado otros que angustian al hombre hasta el extremo de buscar la salvación en el suicidio o en las drogas.

Anteriormente existieron estos males en todas las civilizaciones pero fueron pequeños brotes que no perturbaron la marcha general de la sociedad, o fueron consecuencias inevitables de la íntima relación hombre-naturaleza. Pero hoy, que se construyen los edificios más altos y las máquinas más complicadas, que todo se agiganta hasta límites inimaginables en épocas pasadas, el problema de las drogas ha alcanzado dimensiones sin precedentes en la historia de la humanidad: más de mil millones de personas en el mundo, es decir, una de cada cinco, consumen productos psicotrópicos naturales o sintéticos.

No es posible abordar el tema del narcotráfico en nuestro país sin referirnos al auge sin precedentes del consumo de drogas ilícitas en el mundo de hoy, vasto fenómeno en el que México al igual que muchos otros países se encuentra involucrado.

El negocio de la droga es, sin lugar a dudas, el más productivo de todos los que existen, y las utilidades generadas por sus operaciones constituyen una de las dos mayores fuerzas económicas mundiales. La otra es la industria petrolera. Pero hay una -

CAPITULO 1

ASPECTOS GENERALES

diferencia fundamental: la economía del petróleo ha entrado en un declive, en cambio la economía de la droga continúa en ascenso. - Se ha incorporado a la estrategia como las transnacionales armamentistas. Es una industria unida a la política con lazos diversos y está dirigida por grandes compañías que intervienen alternativamente como grupos de intereses.

Es algo incontrolable, más incontrolable que todas las demás - instituciones que, de un modo u otro, están ligados a ella.

Los que intervienen en este negocio y que manejan las riendas, abarcan amplios campos: agentes secretos, la gran industria, la - alta empresa, la alta política.

Los que actúan directamente son los campesinos, los traficantes y los delincuentes. Las víctimas: los que consumen las drogas.

Además, el poder mundial de la droga se infiltra en las esferas políticas y gubernamentales de los países, quita o pone gobiernos, perpetra magnicidios, instiga invasiones militares y patrocina movimientos guerrilleros y terroristas en las zonas productoras de estupefacientes. Y, el uso cada vez más extendido de drogas ilícitas, degrada, destruye y pone en peligro la existencia misma del hombre sobre la tierra.

Ese abrumador poder económico y esa eficaz administración que caracterizan al tráfico de drogas, ha dado por resultado que en -

la mayoría de los países la drogadicción llegue a niveles nunca antes alcanzados.

Se puede afirmar que los países en nada se benefician de esta fabulosa economía subterránea, porque cuando la economía de la -- droga invade todos los sectores productivos, pudre las relaciones de los factores de la producción, el capital y el trabajo. La escala de valores deja de ser respetada.

Permitir que nuestros pueblos caigan en la narcoeconomía es -- arriesgar que pierdan independencia y soberanía.

En más de un sentido nuestro país, más que un mercado de consumo, resulta paso de tránsito al mercado del gran consumidor: Estados Unidos. No obstante, afecta ya a los jóvenes y empieza a ser, como en otras sociedades, medio de protesta generacional y elemento de denuncia del orden establecido. Hoy por hoy se encuentra -- apenas en sus orígenes y afecta a grupos muy reducidos. Todavía -- no es posible enfrentar el problema y estudiarlo para programar -- una política conducente a detenerlo o prevenirlo.

La producción y el tráfico de drogas no tiene finalmente otro -- origen que su consumo. En tanto haya demanda, habrá quienes, abandonando su calidad de seres humanos, trafiquen y produzcan estupefacientes.

Debe asimismo tenerse en cuenta que por ser el norteamericano el mercado natural de las drogas y por tener la gran influencia - que en todo el mundo tiene, logra del ilícito negocio del narcotráfico un doble beneficio: el primero, una considerable recepción de divisas aunque éstas sean de dinero sucio; y el segundo, un manejo o argumentación encubiertos que puede utilizar en los tapetes de las discusiones internacionales.

Hoy día, abrumado por una profunda crisis financiera y atado a una deuda externa devastadora, México lucha en la medida de sus disminuídas capacidades económicas en contra del narcotráfico, terriblemente presionado por Estados Unidos.

La lucha contra el narcotráfico resulta en extremo difícil en nuestro país, porque somos vecinos del mayor mercado de drogas -- ilícitas en el mundo, y porque detrás de los mafiosos mexicanos -- está el poder económico sin límites del narcotráfico mundial.

El contrabando de narcóticos es uno de los apartados que reclama una pronta solución, tanto por su complicada red de distribución, como por el desorbitante volúmen obtenido en concepto de -- ventas ilegales.

Para México es prioritario adoptar una posición definitiva --- frente a Estados Unidos, ya que durante la administración Reagan fué utilizado para presionarlo sobre asuntos que nada tenían que

ver con el narcotráfico.

Es innegable que, en sí mismo, este es un tema que se convirtió en un poderoso irritante de las relaciones entre Estados Unidos y México, debido a que al igual que en gobiernos estadounidenses anteriores, la administración Reagan intentó responsabilizar a esta nación del fracaso evidente de sus esfuerzos por controlar el problema del narcotráfico y, en última instancia, del creciente consumo ilícito de estupefacientes en Estados Unidos.

CAPITULO 1

ASPECTOS GENERALES

El gran desarrollo del narcotráfico a últimas fechas se ha originado en la existencia de un mayor número de consumidores de drogas, quienes han generado una demanda superior. Aquí nos encontramos con la vieja ley económica que señala que a más demanda se -- produce más oferta; y por lo tanto -- como ocurre con todos los bienes y satisfactores que la humanidad produce --, al existir un número creciente de adictos, es inevitable que el narcotráfico se vea incrementado. Por otra parte, el consumidor de enervantes busca -- dentro de la inquietud que nos anima a todos los seres humanos --, salidas que a su entender son las adecuadas, aunque en realidad -- sean absolutamente falsas. Esto es, el que se aficiona a las drogas de cualquier tipo (sea marihuana, opio, heroína, hongos alucinógenos, cocaína o ácido lisérgico) encuentra por momentos estados que al parecer le causan beneplácito al modificar su conducta racional y permitirle evadirse de su realidad cotidiana.

Si atendemos a la época actual en la que el ser humano vive --

más angustiado, viéndose sometido a un bombardeo inmisericorde - de noticias por radio, televisión, periódicos y otros medios de difusión, por los que se entera casi siempre de infortunios y -- desgracias; de hambres, de enfermedades incurables como el cán-- cer y el SIDA; de accidentes de aviación, ferrocarrileros y auto-- movilísticos; de crisis financieras y bancarrotas de países que se ven imposibilitados para hacer frente a los requerimientos de la población; y si aunamos a todo esto el problema existencial - del hombre, resulta explicable el aumento en el consumo de dro-- gas que proporcionan una sensación de supuesta tranquilidad. Y, al existir un número mayor de consumidores de estupefacientes, - hay por fuerza una mayor producción de narcóticos.

En pocas palabras, el exceso de seres humanos angustiados se traduce en una gran solicitud de ese tipo de engañosos satisfac-- tores, que a fin de cuentas ocasionan daños de por vida a la sa-- lud de quienes los consumen. A ello hay que agregar que el pro-- ductor y traficante de drogas procura vender su mercancía, para lo cual realiza campañas entre la juventud con el fin de ganar - nuevos clientes, persuadiendo de su consumo a las nuevas genera-- ciones que se encuentran aterradas ante el negro futuro al que - se encaran, con amenazas de guerras, dolores y muerte.

1.1. Las drogas

El abuso de aquellas drogas que hoy en día nuestros códigos - califican de ilícito es muy antiguo. En gran medida, sin embargo, su empleo estaba restringido a propósitos religiosos o rituales y el número de personas que las utilizaban era, también muy reducido. Las últimas décadas han visto un cambio en este panorama y, en nuestros días, el hábito de ingerir tales sustancias se encuentra más o menos difundido en todas las sociedades. En algunos casos es tan importante la proporción de personas acostumbradas a emplearlas que ha llegado a constituir un grave problema - de salud pública.

La literatura especializada habla de "enervantes"; de "narcóticos"; "estupefacientes"; "psicofármacos"; "drogas psicoactivas" "sustancias que degeneran la raza"; "tóxicos"; "psicotrópicos"; "drogas adictivas"; "psicotóxicos" y mil variantes más. Entre to dos destaca, quizá tanto por su simpleza como por su generalidad, el de "drogas".

El Instituto de Investigaciones para la Defensa Social de las Naciones Unidas, IIDSNU, propone entender por droga, cualquier - sustancia que por su naturaleza química altere la estructura o la función de un organismo vivo. No es muy distinta la que sugiere el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud -OMS-, que nos invita a usar el término para

aludir a "cualquier substancia que, introducida en un organismo vivo, pueda modificar una o varias de sus funciones" (1).

Muchas son las clasificaciones que se han sugerido para las drogas y, al parecer, es inútil el intento de clasificarlas atendiendo a un solo criterio. No obstante, hay una clasificación -- que debemos registrar: la que sugiere el Consejo Nacional de Problemas de Farmacodependencia, y que intenta conciliar aspectos -- jurídicos, farmacológicos y de psiquiatría social. Conforme a -- ella las drogas se dividen en tres grandes grupos: estupefacientes, psicotrópicos y volátiles inhalables. Los estupefacientes a su vez, se subdividen en dos grandes grupos, según se deriven -- del opio o de la coca. Estos exigen una nueva subdivisión, para distinguir los naturales de los semisintéticos. Entre éstos ha -- de mencionarse a la morfina, la codeína, la heroína, la pentazocina, etcétera.

Entre los psicotrópicos el principal es la cocaína. Los psicotrópicos se subdividen, a su vez, en tres grupos: psicolépticos, psicoanalépticos y psicodislépticos. En el primero de ellos, o sea en el de los psicolépticos, se encuentran los hipnóticos -- como los barbitúricos y las metacualonas--, los ansiolíticos -- como los meprobamatos y las benzodíacepinas--, y los neurolépticos --- que comprenden las fenotiacinas, las butirofenas, los reserpínicos y los tiosantenos--.

El segundo grupo de los psicotr6picos, o sea el de los psicoanal6pticos, comprende a su vez dos grandes grupos: el de los psicoestimulantes -como las anfetaminas y la cafeína-, y el de los antidepresivos -como el IMAO , inhibidor de monoamino oxidasa, y los tric6clicos-.

El 6ltimo gran grupo de los psicotr6picos, o sea el de los psicodisl6pticos, comprende drogas psicod6licas o alucin6genas, como el LSD 25; la psilocina; la psilocibina; la mezcalina y el tetrahidrocannabinol, principio activo de la marihuana.

Los vol6tiles inhalables comprenden aquellas sustancias que, - por lo general, no tienen ning6n uso terap6utico o m6dico, pero -- que en fechas recientes han sido empleados por los toxic6manos, -- como los cementos pl6sticos, los solventes comerciales -como el -- thinner-, y la gasolina y otros combustibles.

1.2. Farmacodependencia

A partir de 1969, la Organizaci6n Mundial de la Salud, difundió la expresi6n "farmacodependencia", a la que defini6 en su XVI Informe como "un estado psíquico y a veces f6sico, causado por la interacci6n entre un organismo vivo y un f6rmaco o droga, que se caracteriza por modificaciones del comportamiento y otras reacciones que comprenden siempre un impulso irreprimible a tomar el f6g

maco en forma continua o periódica, a fin de experimentar sus efectos psíquicos y, a veces, para evitar el malestar producido por la privación" (2).

1.3. La escalada de las drogas como problema social

En el mundo occidental hicieron su aparición las drogas estimulantes o depresoras a mediados del siglo pasado. Su uso proliferó entre artistas y aristócratas; pero no fue sino hasta que la ciencia química europea -principalmente alemana y francesa- se desarrolló modernamente a fines del siglo XIX, cuando se pudieron producir en laboratorio, las sales del clorhidrato de cocaína y dicho estupefaciente entró en la fase de producción industrial.

Asimismo, en laboratorio se pudo procesar la "goma" o látex (que se produce en forma natural en el cáliz de la amapola al caérsele los pétalos), para obtener de ella primero, pasta de opio y de ésta, dos productos más: morfina y heroína, ambas usadas en la medicina occidental como analgésicos y aún como narcóticos. La producción de estas drogas se utilizó como arma política en la "Guerra del Opio", en China, a principios de siglo (3).

Sin embargo, fue durante la Primera Guerra Mundial (1914 ---- 1918), cuando la demanda de morfina se elevó hasta límites incon

cebibles en los hospitales de campaña de ambos bandos, por los miles de heridos que necesitaban sedantes para el dolor.

Entonces la siembra de amapola fue autorizada, estimulada y hasta financiada por los gobiernos involucrados en el conflicto bélico, tanto en tierras de este continente, como en el Medio y Extremo Oriente.

Cuando terminó la guerra, los campesinos que habían sembrado y cultivado la amapola se encontraron con la sorpresa de que el cultivo que antes autorizaban y financiaban los gobiernos, ahora era un delito.

Para entonces ya se había creado el hábito del consumo y, consecuentemente, la demanda. Había nacido ya el mercado mundial de los estupefacientes.

Lo que resulta interesante destacar es que el uso de la droga fue considerado como problema social hasta la época actual, en que se convierte en una enfermedad de la comunidad. La función benéfica de las drogas en su inmensa variedad, naturales y sintéticas, está de sobra reconocida cuando su uso es correcto. No obstante, este beneficio se ve empobrecido por el daño que su abuso ocasiona.

Remontándose al uso de las drogas a épocas inmemoriales, has-

ta la fecha todavía no se ha comprobado que exista algún grupo social o étnico inmune a las toxicomanías. Empero, el hecho de que éstas lleguen a todas las sociedades no quiere decir que los problemas de farmacodependencia hayan sido considerados desde -- siempre como problema de índole social. Es cierto que el uso inadecuado de fármacos --que provoca consecuencias en mayor o menor grado negativas-- fue y ha sido sancionado de algún modo por las diferentes culturas, pero las sanciones han estado condicionadas por los parámetros éticos valorativos propios de cada civiliza-- ción y por el conocimiento que se tenga de las consecuencias tan to individuales como sociales que el uso de sustancias tóxicas implica.

CAPITULO 2

LAS RELACIONES BILATERALES

MEXICO - ESTADOS UNIDOS

CAPITULO 2

LAS RELACIONES BILATERALES MEXICO - ESTADOS UNIDOS

Un análisis histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra que la naturaleza de esas relaciones fue singular prácticamente desde el principio, pero sólo para México. Esta singularidad residió precisamente en el peligro que Estados Unidos - significó para el mantenimiento de la soberanía e incluso de la - viabilidad del estado nacional mexicano.

Desde los inicios de nuestra vida independiente, la relación - de México con Estados Unidos ha constituido uno de los ejes cen- trales de la política exterior mexicana. Al principio ésta pare- ció a veces un tanto secundaria frente a la que se tenía con Euro pa y la que se deseaba construir con las flamantes repúblicas her manas de Hispanoamérica. El tiempo, sin embargo, fue aumentando - la importancia para México de la relación con el país vecino del norte hasta llegar a ser la dominante.

Los niveles en que se han desarrollado y se desarrollan las re

laciones entre México y Estados Unidos son de lo más variado: de Gobierno a Gobierno; la indirecta entre ambos a través de procesos de instituciones multilaterales; entre cada uno de los dos gobiernos y grupos e instituciones privadas del otro país, y la casi infinita gama de relaciones directas que se dan entre instituciones, grupos e individuos privados de los dos países. La importancia de cada uno de estos campos no está predeterminada, depende de los actores y las circunstancias; en más de una ocasión el contenido del intercambio entre dos empresas o grupos privados a ambos lados del Río Bravo puede ser tan o más importante para el interés nacional mexicano que la relación entre dos dependencias oficiales.

El propósito de este capítulo es enfocar, de manera necesariamente esquemática, los aspectos centrales y la evolución de esta compleja trama.

2.1. Antecedentes

La naturaleza de la relación oficial entre México y Estados Unidos ha sufrido cambios significativos en su forma a lo largo de más de siglo y medio de historia; sin embargo, el fondo, la esencia, sigue siendo casi la misma pues está determinada por el hecho de la desigualdad inicial y creciente del poderío de los dos países.

Desde el principio, las estructuras materiales y aparatos productivos de las naciones mexicana y estadounidense mostraron diferencias substantivas. De acuerdo a ciertos cálculos, al iniciarse el siglo XIX, el ingreso nacional de la Nueva España era sólo la mitad del de Estados Unidos. Con el correr del tiempo, esa diferencia no disminuyó sino todo lo contrario. Así, para 1860, el ingreso nacional de México equivalía únicamente a 3.5 % del de su vecino del norte, y al concluir el siglo, la proporción había disminuido hasta llegar a ser únicamente del 2.2 %. Esta diferencia abismal que es un indicador central del poderío de una nación, se puede encontrar también en otros campos, por ejemplo en el de la cohesión del sistema político, en la estructura social, en el nivel promedio de la educación formal e incluso en la composición y distribución relativa de los recursos naturales.

El siglo XX simplemente selló esta diferencia estructural, que es la razón de nuestra debilidad y dependencia frente a Estados Unidos. Mientras éste se convirtió en una sociedad industrial y en una gran potencia, México sencillamente pasó, en palabras de un historiador, del atraso al subdesarrollo (4).

La acción diplomática y política de México ha quedado determinada, quierase o no, por las decisiones emanadas de los centros de poder de Estados Unidos. Mientras para los estadounidenses México no es más que un factor secundario en una complejísima problemática mundial, para México, Estados Unidos, a veces, parece--

ría serlo todo.

2.1.1. Identificación de la relación

La Segunda Guerra Mundial creó ciertas bases de unión de largo plazo entre los dos países. Desde una perspectiva económica, el activo comercio entre estas naciones en esos años (que llegó a representar el 90 % del comercio exterior de México), ayudó a acelerar un viejo proyecto de la clase dirigente mexicana: la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Por un tiempo, no fue problema la falta de recursos para adquirir los bienes de capital y las materias primas necesarias para la industrialización mexicana. En un principio, el gobierno estadounidense se opuso a este proyecto, pero al iniciarse los años cincuenta ya lo había aceptado e incluso sus empresas participaban activamente en el mismo.

Quizá tan importantes como los cambios económicos, fueron los cambios políticos y culturales. Cuando en 1942 el Presidente Manuel Avila Camacho declaró la existencia de un estado de guerra entre México y las potencias del Eje, la opinión pública mexicana pareció regatearle su respaldo. Toda la historia previa de conflicto entre México y su vecino del norte, unida a ciertas corrientes conservadoras anticardenistas y profascistas hicieron muy difícil para los mexicanos de entonces aceptar su papel de

aliados entusiastas de Estados Unidos. Sin embargo, una tenaz e -
inteligente campaña de propaganda del gobierno mexicano y estadou
nidense, terminó por hacer que el grueso de la opinión pública me
xicana se identificara con la causa de los aliados. Al terminar -
la guerra, esta visión pro-aliada del público de México habría de
servir muy bien como base para identificar al anticomunismo esta-
dounidense de la Guerra Fría con una causa aceptable. Así pues, -
al iniciarse la postguerra, México se encontraba objetiva y subje
tivamente más cercano que nunca a Estados Unidos. El entusiasmo
con que fueron recibidos en la Ciudad de México el Presidente Ha-
rry Truman y en Washington el Presidente Miguel Alemán, puede ser
el símbolo de ese momento en que los intereses nacionales de Méxi
co y de Estados Unidos -tal y como lo definieron los respectivos
gobiernos- parecieron coincidir casi por completo.

2.1.2. Necesidad de cooperación

Durante la guerra y en los diez o quince años que siguieron al
armisticio de 1945, la opinión dominante entre los círculos diri-
gentes mexicanos -oficiales y sobre todo privados- era que la ---
alianza entre México y Estados Unidos no se debía agotar en la me
ra cooperación bélica, que en realidad la alianza original era só
lo el principio de una posibilidad mucho más interesante para Mé-
xico: la de una cooperación de largo plazo para el desarrollo eco
nómico regional.

Desde esta perspectiva, el estrechamiento de los lazos materiales, políticos y culturales con Estados Unidos, encerraba un potencial enorme: nada menos que la superación definitiva de nuestro subdesarrollo.

En el campo de lo estrictamente político, México siguió una línea de conducta cautelosa y de defensa del principio de no intervención frente a una creciente subordinación económica muy difícil de evitar, el grupo gobernante mexicano intentó -como una necesidad para la legitimidad del régimen- mantener una cierta independencia respecto a la política estratégica de Estados Unidos.

2.2. Panorama actual

2.2.1. Diferencia estructural

Era casi inevitable que fuera la política latinoamericana de Washington la que llevara a los dirigentes mexicanos a reconocer los límites de su coincidencia con Estados Unidos. Efectivamente, el triunfo de los revolucionarios cubanos en 1959 habría de llevar en poco tiempo a una situación que presentaba características similares a las de la crisis guatemalteca, pero que desembocó en algo totalmente diferente: el esfuerzo de Estados Unidos por intervenir y controlar el proceso revolucionario cubano llevó a que éste abandonara su carácter populista inicial y se transformara -

en algo mucho más radical, en un régimen de carácter marxista apoyado por Unión Soviética.

Este proceso de radicalización cubano puso a México en una situación muy difícil, por no decir casi imposible: la de conjugar con éxito una buena relación con Estados Unidos defendiendo al mismo tiempo el derecho de cada país a darse el régimen interno que considera más adecuado. La diplomacia del gobierno del Presidente Adolfo López Mateos (1958 - 1964) salió bastante airosa de la prueba. Sin identificar su apoyo a los principios de la autode~~terminación~~ terminación logró que la nación estadounidense tolerara su oposición a que la Organización de Estados Americanos sirviera de foro legitimador de los esfuerzos para acabar con la Revolución Cubana (5).

A la vez que defendía una posición de principios en el seno de la OEA, la diplomacia mexicana intentó entonces revivir una política de viejas raíces: la de incrementar sus relaciones con otros países para disminuir así la influencia estadounidense.

Un camino que prometía algunos buenos resultados para México, aunque no estaba enteramente exento de riesgos era el ensanchamiento de sus lazos económicos y políticos con Europa -en especial con la Francia de De Gaulle-, América Latina y algunas de las principales naciones recién independizadas de Asia y África.

El gobierno presidido por Gustavo Díaz Ordaz (1964 - 1970) se mostró menos entusiasta respecto a esta estrategia de diversificación. Su realismo le llevó a aceptar que, para México, el mercado estadounidense era fatalmente dominante. Ese mismo realismo le -- llevó a buscar otros mercados en Centroamérica, la única zona en donde podría contar con ciertas ventajas que le permitieran competir, en un plano muy modesto, con Estados Unidos. Por lo demás, -- la tónica conservadora de su gobierno, le llevó a tomar más distancia en relación a Cuba, lo que contribuyó a disminuir mucho -- las tensiones del pasado inmediato. La protesta de México por la invasión de la República Dominicana por "marines" estadounidenses en 1965, no pasó de ser un mero gesto simbólico y como tal fue -- aceptado por Estados Unidos.

Resulta irónico que fuera durante un gobierno tan poco innovador como el de Díaz Ordaz, que las esferas oficiales mexicanas -- aceptaran como inevitable el hecho de que la "relación especial" con Estados Unidos --supuestamente nacida durante la Segunda Guerra Mundial, fortalecida durante el gobierno de Miguel Alemán y -- puesta a prueba con éxito por López Mateos--, había dejado de existir. Todo indica que la forma inesperada y poco diplomática con -- que Estados Unidos puso en marcha, en septiembre de 1969, la llamada "Operación Intercepción" --que trastocó un par de meses la vida de la frontera norte de México como una forma de presión para que las autoridades mexicanas combatieran efectivamente el narcotráfico, así como la negativa de aquél país en agosto de 1971, a

eximir a las exportaciones mexicanas de una sobretasa del 10 %-, fueron dos de los hechos que llevaron a las autoridades mexicanas a intentar buscar nuevas formas de relación con el mundo exterior y que, quizá, terminaron por dar forma a una nueva etapa en la -- historia de la relación entre ambas naciones.

2.2.2. La crisis en México

Las dificultades económicas que se habían perfilado en México desde los años sesenta se hicieron evidentes a partir de los procesos inflacionarios desatados en 1973 y terminaron en sendas crisis en 1976 y 1982. Estas circunstancias habrían de mostrar, por si aún era necesario, que uno de los puntos más vulnerables del - aparato productivo mexicano, y de su modelo de crecimiento, era - su dependencia externa, en particular respecto de Estados Unidos (6).

La vulnerabilidad de la economía mexicana, más otros factores, llevaron al Presidente Luis Echeverría a insistir en el camino de López Mateos, aunque con mayor énfasis, en la diversificación de los contactos políticos y económicos entre México y el resto del mundo. Esta vez, la retórica del gobierno mexicano fue más radi-- cal y a tono con el neopopulismo que imperó entonces. Se puso al país dentro del bloque de naciones del "Tercer Mundo", cuyos inte-- reses estaban lejos de coincidir con los de los países industria-

les, es decir, con los de Estados Unidos. La acción, y sobre todo la retórica del gobierno mexicano, agradó poco a los círculos oficiales de Washington.

La decisión del gobierno presidido por José López Portillo --- (1976 - 1983) de hacer de México un país exportador de petróleo - en grandes cantidades, para aprovechar los altos precios internacionales de los hidrocarburos, vino a introducir un elemento novedoso en la relación entre México y Estados Unidos. Objetivamente, la economía mexicana siguió tan o más vulnerable que antes de la acción estadounidense, pero la posibilidad de una futura riqueza petrolera en medio de una crisis energética de las grandes potencias industriales de Occidente, dió a México una nueva carta de -negociación económica y estratégica frente a su poderoso vecino. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos -mostró a México un flanco débil -su dependencia del petróleo im--portado- y el gobierno mexicano intentó usar la coyuntura para reducir el enorme desequilibrio que históricamente había caracterizado la relación estructural entre los dos países. México decidió, entre otras cosas, diversificar geográficamente sus exportaciones de hidrocarburos para no concentrarlas en Estados Unidos, que aumentaron hasta llegar al exceso, generando una enorme deuda externa cuyo servicio resultaría eventualmente abrumador.

La seguridad de que la riqueza petrolera daría a México el --- tiempo y los recursos para corregir los errores de su política in

dustrial, llevó al gobierno mexicano a rechazar abiertamente las insinuaciones estadounidenses para eliminar sus barreras arancelarias y adherirse al Tratado General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC). El petróleo también le permitió plantear abiertamente y en un tono nuevo sus quejas frente a Estados Unidos, -- así como disentir con éste respecto de la mejor forma de hacer -- frente a las inquietudes revolucionarias de Centroamérica. Desafortunadamente, el fin del auge petrolero en 1981 dejó a nuestro país más débil que en cualquier otra ocasión de su historia post-revolucionaria: una deuda externa de 80 mil millones de dólares - en 1982 y con un crecimiento negativo de su producto interno bruto en 1983 (-4.7 %) (7).

Siguiendo la línea trazada por el gobierno anterior, la diplomacia de López Portillo, después de un principio incierto, mantuvo su identificación con la posición del mundo en desarrollo. Sin embargo, la arena en donde se mostró con más claridad la diferencia entre México y Estados Unidos fue, otra vez, en la de la política regional. México, en unión con otros países latinoamericanos, dió abierto apoyo a los esfuerzos de Panamá por recuperar su soberanía sobre la zona del Canal. Esta empresa tuvo éxito, pero despertó el resentimiento de los sectores más conservadores de la nación estadounidense. Sin embargo, el problema principal de la región no fue el nacionalismo panameño, sino los movimientos revolucionarios, en particular los de Nicaragua y El Salvador (8). La divergencia entre México y Estados Unidos en este punto también -

fue evidente y siguió sin resolverse.

A raíz del triunfo electoral en Estados Unidos de una corriente ideológica conservadora encabezada por el Presidente Ronald -- Reagan, Washington vio en los cambios revolucionarios de Centroamérica una manifestación más de la confrontación Este - Oeste. México, en cambio, sin descartar este elemento, insistió en definir los más bien como producto de las dificultades internas de vieja raigambre. Para México, lo que ocurría en Nicaragua o El Salvador era simplemente la expresión violenta de una modernización política retardada por Estados Unidos y las oligarquías locales, pero - que tenía un contenido nacionalista más que marxista, al menos en su origen.

Tanto México como Washington dijeron coincidir en el objetivo último: una Centroamérica plural, democrática, moderna e independiente; pero mientras México consideraba que dadas las experiencias últimas, esta meta se podía lograr sólo a través de la negociación, Estados Unidos consideraba que era demasiado tarde y que, dada la interferencia soviética, la mejor solución era la militar. Debido a esta definición, Estados Unidos se volvió menos tolerante frente a México y buscó subordinarlo en lo estratégico, tanto como ya lo estaba en lo económico.

En 1982, cuando México se vio momentáneamente imposibilitado de hacer frente a los pagos de su deuda externa, el gobierno nor-

teamericano le ofreció una ayuda de emergencia, pero nada más. La reestructuración de la deuda y el reajuste de la economía mexicana que se inició entonces, se hizo sin contar con ningún trato preferencial de Estados Unidos y sí, en cambio, con la creciente irritación de Washington por la política mexicana independiente en Centroamérica.

La debilidad manifiesta de la economía mexicana y las consecuencias y crecientes dificultades de la negociación política interna llevaron a que en México se viera con escepticismo, y por lo tanto como muy limitadas, sus posibilidades de presentar una alternativa (por sí mismo o en unión con otros países) a la acción de la fuerza de Estados Unidos al sur de la frontera mexicana, o a negociar la larga serie de problemas bilaterales -como el narcotráfico- en un clima de buena voluntad y deseo de cooperación. -- Una vez más, la dependencia económica de México parecía ser el -- "gran talón de Aquiles" de la diplomacia mexicana.

Se invirtió así el proceso mediante el cual México ganó, por un tiempo, cierto terreno para negociar con Estados Unidos, y las diferencias de capacidad entre los dos, más marcadas que nunca, -recobraron su claridad hiriente.

2.2.3. El marco inmediato de la relación

Sin duda muchos norteamericanos consideran a nuestro país como un "foco de contaminación", entre otras razones porque pasa por - territorio mexicano buena parte de la droga que se consume en la potencia, hay un flujo migratorio indocumentado de mexicanos que "amenaza la integridad de la cultura nacional y el orden público" en Estados Unidos, y la política exterior de México parece complaciente con regímenes de izquierda, en vez de contener el "avance del comunismo". Al margen de los motivos directos de fricción entre los dos países, México era, con su crisis nacional, una imagen del subdesarrollo y un recordatorio desagradable de los problemas del mundo en desarrollo, que Estados Unidos prefería no -- ver.

El marco inmediato de la relación mexicano-norteamericana lo - dieron básicamente dos hechos: el triunfo rotundo de Ronald Rea-- gan y la imposibilidad, en México, de superar la crisis económica según lo previsto en los planes originales del gobierno.

De manera directa o indirecta, las autoridades de Washington - hicieron saber al gobierno mexicano que el margen de tolerancia - que estaban dispuestos a aceptar ante las diferencias de opinión entre los dos países, tanto en asuntos mundiales como en los bila terales, se había estrechado. La voluntad hegemónica de Estados -

Unidos en América Latina restó viabilidad al proyecto mexicano de mantener -y ensanchar- el margen de independencia relativa a su vecino del norte.

Las dificultades crecientes de México para hacer frente a su deuda externa, así como la necesidad de contar con nuevas líneas de crédito internacional por alrededor de cuatro mil millones de dólares, colocaron al gobierno de Miguel de La Madrid en una posición muy difícil. La posibilidad de una moratoria en el pago de la deuda externa mexicana era cada vez más real. Fue en este marco de grandes dificultades económicas internas, que tuvieron claras expresiones políticas, que se dió la relación de México con Estados Unidos.

La actuación del Grupo de Contadora fue el principal, pero no el único foco de tensión entre México y Estados Unidos en el ámbito de las relaciones multilaterales. En las Naciones Unidas, por ejemplo, la delegación mexicana asumió posiciones o hizo declaraciones que fueron consideradas con desagrado por el Departamento de Estado norteamericano.

Las relaciones políticas bilaterales se vieron notoriamente deterioradas cuando apenas se iniciaba 1985. El motivo fue un incidente inesperado pero que de inmediato fue usado por las autoridades de Estados Unidos para expresar su descontento en torno a ciertas políticas mexicanas. El 7 de febrero Enrique Camarena, un

agente comisionado en México por la Drug Enforcement Administration (DEA) de Estados Unidos, agencia dependiente de la oficina - del procurador general, fue secuestrado en Guadalajara mientras - investigaba el tráfico de drogas en la Costa Occidental de México y posteriormente fue asesinado.

Las relaciones entre México y Estados Unidos siempre han sido difíciles de manejar. Parte del problema es la asimetría de poder entre los dos países. México nunca fue preponderante para Estados Unidos como lo ha sido este país para México. De hecho, las relaciones entre las dos naciones rara vez son tan buenas o tan malas como parecen. La salud de la relación bilateral tiende a medirse mediante el examen de las relaciones entre los gobiernos nacionales, lo que pasa por alto el hecho de que la mayoría de los vínculos bilaterales involucrados a niveles inferiores del gobierno en ambos países, así como a una multitud de relaciones privadas de - ambos lados de la frontera. Estas son más rutinarias y están menos sujetas a las fluctuaciones extremas que caracterizan los contactos más visibles entre los dos gobiernos nacionales.

CAPITULO 3

EL NARCOTRAFICO

EN LAS

RELACIONES BILATERALES

MEXICO - ESTADOS UNIDOS

CAPITULO 3

EL NARCOTRAFICO EN LAS RELACIONES BILATERALES

MEXICO - ESTADOS UNIDOS

En la relación México - Estados Unidos el problema de la producción, el tráfico y el consumo de drogas consideradas ilícitas ha surgido como prioritario en diversos momentos en el transcurso de las últimas décadas, manifestándose de manera diferente dependiendo del contexto político, económico y social en que ocurre. El informe del Departamento de Estado, que se rindió el 14 de febrero de 1985, marcó un momento de tensión respecto del control del narcotráfico. Las presiones ejercidas por parte de Estados Unidos hacia México no fueron precisamente novedosas; de hecho, habían sido empleadas con cierta frecuencia en el caso de algunos países productores de estupefacientes (9).

El caso del narcotráfico como problema internacional resulta interesante porque se trata de un asunto aparentemente interno -- norteamericano, cuya solución se intentó desplazar parcialmente -- hacia el exterior. Esto no quiere decir que el problema sea exclu

sivamente un problema de demanda, la oferta crea también su propia demanda, como se observó en los últimos años con la aparición en el mercado de las llamadas designer drugs o drogas sintéticas (10).

En todo caso, la relación entre oferta y demanda para el caso de mercados ilegales como el de las drogas, no está suficientemente estudiada.

Además, los movimientos de dinero del narcotráfico han invadido toda la actividad económica y financiera, al grado de afectar toda otra actividad productiva; la agricultura, el comercio, el turismo y, claro, como era inevitable, la actividad bancaria, las finanzas públicas y con ellas, la política.

3.1. El narcotráfico en México

La existencia de plantas con propiedades narcóticas en México es de origen prehispánico, y durante siglos el mexicano las consumió, utilizó y aprovechó sin que ello fuera objeto de reprobación social.

Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las fuentes tradicionales de abastecimiento del tráfico ilícito de drogas fueron obstruidas por el conflicto bélico, el crimen organizado seleccionó, por factores ecológicos y geográficos, al territorio de México pa-

ra cultivar la adormidera con el fin de satisfacer las urgentes necesidades de los consumidores norteamericanos.

Durante este periodo fue el propio gobierno de Estados Unidos - el que directamente fomentó el cultivo a gran escala de marihuana en México. Ello fue con el fin de satisfacer su necesidad de cáñamo para uso militar. También buscó a México como fuente de abastecimiento de morfina para el mercado legal. En consecuencia, el cultivo de drogas creció a tal grado que para mediados de 1943 el opio se había convertido en la cosecha más lucrativa del estado de Sinaloa (11).

El periodista austriaco Hans-Georg en su libro El negocio con el vicio, afirma que en esa época Meyer Lansky, jefe de la organización conocida como Cosa Nostra, se dirigió a México a entablar negociaciones tendientes a conseguir que en las montañas mexicanas se establecieran plantaciones de adormidera (12).

Meyer Lansky puso sus ojos en México, país a donde envió, en 1931, a un subordinado suyo, el hampón hollywoodense y prófugo de la justicia norteamericana, Alfred Cleveland Blumenthal, a fin de que indagara las posibilidades que esa nación vecina ofrecía para el cultivo y tráfico de estupefacientes. El informe de Blumenthal fue óptimo: las tierras de México eran propias para la siembra de marihuana, amapola, peyote y hongos alucinógenos; y la extensa frontera norte mostraba ser muy adecuada para introducir a Estados

Unidos todo tipo de contrabando.

Desde entonces México quedó dentro de los planes del narcotráfico norteamericano.

Igualmente, en esa época es cuando se empieza a utilizar al territorio mexicano como trampolín o lugar de tránsito internacional de las drogas.

La producción de marihuana y heroína y el tráfico de cocaína - se movió adicionalmente a México por programas de erradicación en Estados Unidos para Asia, Colombia y Florida.

Con la decisión de Turquía de prohibir el cultivo del opio y las enérgicas medidas adoptadas en contra de la Conexión Francesa, a finales de los años sesenta y comienzos de los setentas, México se convirtió rápidamente en el principal abastecedor del mercado de heroína de Estados Unidos. La campaña de ley y orden preconizada por el primer gobierno de Nixon en 1969 - 1972 y las dimensiones epidémicas del uso indebido de la heroína y la marihuana en Estados Unidos (a finales del decenio de 1960) instigaron al gobierno de Nixon a "declarar una guerra" contra los narcóticos y presionar a las naciones productoras de drogas.

México inevitablemente tenía que ser afectado severamente por la expansión del mercado de narcóticos en Estados Unidos, por el

fracaso de sus políticas de control, por la frustración en su Congreso y en su administración y por las reacciones compulsivas consecuentes.

Las diversas facetas de esta problemática estaban vinculadas indudablemente con las características de la economía y de la sociedad mexicana, al mismo tiempo que se relacionaban con las formas que asumía el mercado internacional de drogas en general y el norteamericano en particular; y con las políticas que ejercían en el exterior para el control del consumo y tráfico de estupefacientes. Para una revisión general de estas facetas, podríamos dividir las en: drogadicción, producción, narcotráfico y financiamiento.

En marzo de 1985 se calculaba que cuando menos una tercera parte de la heroína consumida en Estados Unidos procedía de México; - en plena Sierra Madre Occidental, en las regiones más altas, abruptas y escondidas, los narcotraficantes mexicanos mantienen grandes plantíos de adormidera, una y otra vez descubiertos, y una y otra vez vueltos a sembrar.

El flujo de drogas de México a Estados Unidos tuvo tres etapas en su tratamiento. Primero, hasta septiembre de 1984 se manejaba - una tesis que sintetizó el NYT: el "programa de erradicación de -- drogas (de México) es considerado como el mejor del mundo" (13).

Sin embargo, había tensiones bajo la superficie. Esto lleva a -

la segunda etapa: la cobertura en noviembre de 1984, del descubrimiento de más de 10 mil toneladas de marihuana en Chihuahua, "forzaron a funcionarios de Estados Unidos a preguntarse si habían subestimado la producción de droga en el mundo y su consumo en Estados Unidos". En ese momento empezó a dudarse de la seriedad del programa mexicano (14).

La tercera etapa se inaugura con el secuestro de Camarena y la reacción de Estados Unidos (Operación Intercepción), que, como dijo un agente de la DEA, fue "claramente una forma de poner presión sobre los mexicanos" (15). A partir de ahí se insistió en la corrupción de las autoridades policíacas mexicanas que "entorpecía las investigaciones". Debe reconocerse que tenían razón. Sin embargo, debe agregarse que la Operación Intercepción tuvo muy poca cobertura en comparación con el secuestro y que, en ningún momento, se ligó la oferta mexicana con la demanda estadounidense (16).

Las informaciones periodísticas sobre narcotráfico que estremecieron a México a raíz de los secuestros de Camarena y su ayudante - Mario Zavala, nos permitieron asomarnos a los extraños ámbitos del negocio de la droga, con sus ganancias inauditas, su riqueza ilimitada y corruptora y su infinita red de complicidades. Pero entonces nos fue sólo dado a vislumbrar la punta del iceberg; continúan ocultas las verdaderas estructuras y la cúpula ejecutiva de la mayor y más próspera de todas las empresas privadas del orbe, pujante organización que funciona como un superestado y para la cual trabajan, de-

trás de bambalinas, políticos de primer nivel, líderes empresariales y miembros de la élite financiera.

3.2. El narcotráfico en Estados Unidos

El consumo de drogas no es algo nuevo en Estados Unidos. Desde antes que Gran Bretaña llegara al Nuevo Mundo, los aborígenes del norte de América utilizaban la droga.

Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XIX el problema del uso de enervantes considerados ilícitos se presentó como un mal social que debería ser eliminado dentro de la sociedad norteamericana. Así, en la etapa posterior a la Guerra Civil surgió el uso del opio; la cocaína apareció en los primeros años del siglo XX y la marihuana empezó a tener popularidad dentro de un sector reducido después de la Primera Guerra Mundial. En el transcurso de un siglo, tanto el problema como el concepto del abuso de estupefacientes ha cambiado de manera substancial, manifestándose al principio como una actividad restringida a diversos grupos étnicos marginados -llamando la atención pública pocas veces y fundamentalmente en el contexto de las reformas sociales y morales que surgieron en diversos momentos históricos del país (como por ejemplo, la prohibición)- para después convertirse en un fenómeno que involucra a una parte significativa de la población estadounidense en su conjunto.

El uso de los estimulantes -sobre todo la marihuana y los alucinógenos- fue parte integral de las actividades de la generación -- hippie que surgió a principios de los años sesenta. Dicha generación provino en su mayor parte de la clase media norteamericana y, debido a su número, logró impactar a la sociedad en su conjunto -- con una novedosa posición filosófica, social y moral. Dada la naturalez a ilícita de las drogas en cuestión, su empleo constituyó un acto de rebeldía que se generalizó dentro de un amplio sector de - la juventud norteamericana en los años siguientes.

Los estudiosos del problema señalan que fue el propio gobierno de Estados Unidos el responsable de la creciente drogadicción de - su sociedad, debido a intereses sociopolíticos. Existían razones - suficientes para crear la "Sociedad Permisiva": desde 1960 empezó su guerra de Viet-Nam, cuando el Presidente John F. Kennedy envió a los primeros "asesores" militares, todo con el pretexto de combatir al comunismo internacional. Fueron más de medio millón de egtadounidenses muertos y finalmente perdieron en 1968. El imperio - aceptó su derrota ante los vietnamitas subdesarrollados.

Paralelamente perdieron de vista el proceso revolucionario de - Cuba, pues sintieron todavía fuerte a Fulgencio Batista. Después - creyeron dominar a Fidel Castro, quien acosado por las presiones - de todo tipo, declara, a principios de los sesenta, la República de Cuba como estado socialista. Dos derrotas seguidas, una tras -- otra. Según los sociólogos, fue cuando se estimuló a la "sociedad permisiva": Rock and Roll, sexo y drogas. Para ocultar la derrota

tras una cortina de disipación, canalizando la frustración para hacer sentir, aunque fuese ficticiamente, que la sociedad civil era fuerte aunque hubiera tenido un fracaso militar.

Según investigadores privados estadounidenses, es entonces cuando el cuerpo paramilitar llamado "Boinas Verdes", constituido por excombatientes de Viet-Nam, se especializa exactamente en el control del tráfico de drogas. No se buscaba erradicar a los enervantes sino controlarlos políticamente.

A raíz del compromiso electoral del presidente Nixon, en 1968, de atacar a fondo el problema de las drogas, el gobierno norteamericano inició una ofensiva internacional para la erradicación de la producción de heroína y marihuana en el extranjero. De acuerdo con los reportes oficiales, el problema central se ubicaba principalmente en la frontera mexicana, puesto que México no sólo constituía la principal fuente de suministro de marihuana a Estados Unidos, sino que, además, un porcentaje significativo de la heroína consumida en ese país era de origen mexicano o entraba por la frontera sur (17). De esta manera, la administración Nixon eligió a México para demostrar, de cara al pueblo norteamericano, su compromiso de combatir eficazmente el tráfico de drogas.

En 1969 el Pentágono declaró que el Departamento de Defensa estaba considerando clasificar a ciertas ciudades fronterizas mexicanas dentro de la zona prohibida a fin de evitar que los reclu--

tas estadounidenses quedaran expuestos a la mariguana y otras drogas.

Ya desde entonces se consideraba "al incremento en el uso de la mariguana por parte de los soldados a lo largo de todo el país como la gran preocupación de las autoridades militares". Al consumo creciente de heroína y otras drogas en Estados Unidos hubo que agregar, a partir de los años setenta, la gigantesca escalada de la cocaína, la más potente droga eufórica conocida por el ser humano, y cuyo número de consumidores aumenta día con día no sólo en la Unión Americana, sino también entre las clases políticas y ejecutivas de numerosos países; hecho que ha traído consigo un verdadero auge de la producción de drogas en América Latina.

Desde entonces, la naturaleza del fenómeno ha cambiado substancialmente: ha pasado de ser una actividad de grupos minoritarios para tornarse en un problema tan complejo y generalizado que ha captado la atención permanente del gobierno norteamericano. La llamada "cultura de las drogas" de los años setenta y ochentas se define por los niveles que ha alcanzado el empleo de la mariguana y la cocaína, principalmente entre la juventud. Cabe señalar que dentro de este proceso de auge en el consumo de enervantes, la preferencia entre drogas favorece precisamente, a aquellas que son en su mayoría controladas por la red mafiosa bien organizada dentro del país. Y no las que antes se producían en pequeños laboratorios (LSD, hongos alucinógenos, etc.).

No sólo la marihuana o el cáñamo son los preferidos de la población norteamericana. El consumo de drogas -tanto en su tipo como en la cantidad- es muy variado. Por ejemplo, en los años sesenta aparece el LSD en Estados Unidos con un amplio uso como alucinógeno y otros llegaron todavía más recientemente, como los llamados psicodélicos. El uso de las anfetaminas y barbitúricos es un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los alucinógenos "naturales" como la mezcalina, que se extrae del peyote y la psilocibina, extracto de hongo, se han añadido hace poco al consumo de la sociedad norteamericana.

La marihuana dejó de ser la droga de los pobres, músicos, negros, hispanoparlantes y en general de los grupos marginados para invadir la clase media, es decir, obreros, estudiantes y profesionistas. La marihuana apareció en las universidades en cantidades cada vez mayores, y allí se difundió a las preparatorias y hasta las secundarias.

En lo que se refiere al consumo masivo de drogas, no se puede por decreto dar marcha atrás a la historia y al daño que ocasionó la Segunda Guerra Mundial, Corea, Viet-Nam, al arraigar la cultura de los narcóticos en Estados Unidos. Ya es una realidad que no es extirpable por policías como no lo ha sido durante los últimos 45 años.

En los años setenta y principio de los ochentas, se ha experi-

mentado un aumento continuo del consumo de todo tipo de narcóticos entre la población norteamericana, particularmente entre los jóvenes. Los expertos piensan que la drogadicción aflige al 6 ó 7 % de la población de Estados Unidos (18).

Para enmarcar la complejidad del tema conviene recordar algunos datos. De acuerdo a estadísticas oficiales norteamericanas, - los estadounidenses consumen anualmente de 6 000 a 9 000 toneladas de marihuana, 6.5 toneladas de heroína y entre 70 y 90 toneladas de cocaína. El mercado de las drogas de ese país lo estimula la demanda de unos 26 millones de personas, lo que equivale a cerca del 10 % de la población norteamericana total. Se estima que - de México proviene un 30 % de la marihuana, y un 40 % de la heroína consumidas en aquel vasto mercado. Se calcula que a través de México se introduce una tercera parte de la cocaína que llega --- anualmente a Estados Unidos.

Según The National Institute on Drug Abuse, hace dos décadas - existían 50 mil adictos a la heroína, mientras que, actualmente, esa cifra es diez veces mayor; el uso de la marihuana se ha incrementado 3 000 % en el mismo periodo; cada día 5 mil norteamericanos prueban la cocaína por primera vez; dos de cada tres estudiantes de secundaria han hecho uso de algún tipo de droga ilegal antes de terminar sus estudios y 50 % sabe con precisión dónde puede obtener toda clase de narcóticos (19).

A partir de entonces, el problema empezó a entenderse como un problema de salud y no de tipo delictivo, como lo demuestra el hecho de que en 1982 habían fumado marihuana 27 % de los jóvenes, - 64 % de los adultos jóvenes y 23 % de los adultos (20). Se calcula además, que hay entre 3 y 5 millones de cocainómanos.

Un informe presentado ante la Comisión presidencial de Estados Unidos contra el Crimen Organizado, relativo a 1985, calcula que los adictos estadounidenses a la cocaína gastan anualmente en su consumo cincuenta mil millones de dólares. Y una pérdida en la -- productividad económica de Estados Unidos de 60 mil millones de - dólares (21).

Hay varias explicaciones que se han intentado dar al respecto, pero la verdad es que en los últimos veinticinco años la sociedad estadounidense se ha convertido en la de mayor consumo de drogas en el mundo. En esos veinticinco años, se cuadruplicó la cantidad de heroína que entra a Estados Unidos, la cantidad de cocaína se incrementó 20 veces y la cantidad de marihuana en 30 veces.

En un sistema constitucional que garantiza la libertad del individuo para optar por lo que más le conviene mientras su opción no afecte los derechos de terceros, al mismo tiempo que fundamenta el estado de sufragio mayoritario de los ciudadanos, las posibilidades de la acción represiva se mantienen inherentemente limitadas cuando hay una opción colectiva cada vez mayor no sólo por el consumo de narcóticos, sino también por su producción. De aquí

que su tolerancia y la poca o ninguna efectividad de la represión a la oferta internacional, por el flujo de utilidades que otorga a los mayores intereses delincuenciales que tienden a fortalecerse cada vez más en lo financiero y en lo político. También está la protección judicial de los derechos individuales. Es difícil imaginar cómo los tribunales permitirían una represión masiva al consumo y a la producción, además, de que el sistema carcelario y policial de Estados Unidos simplemente no parece tener posibilidades de manejarla.

La analogía con la situación que experimentó Estados Unidos, con la prohibición de bebidas alcohólicas es irresistible. Se mantuvo, como ahora se mantienen las prohibiciones asimétricas sobre la droga, en la quimera de que la coerción del estado puede substituir la formación axiológica del individuo y su comunidad. De hecho sólo sirvió, al igual que las drogas ilegales, para financiar el arraigo de la gran delincuencia organizada -la "mafia"- en la vida de Estados Unidos. Al regularizarse su consumo ciertamente no se acabó con el alcoholismo ni con los daños que pueden ocasionar al que opta por beber, pero el estado pudo sujetar a la ley las infracciones que puede ocasionar a los derechos ajenos; y la delincuencia organizada sufrió un colapso financiero del que no volvió a recuperarse con creces sino hasta la masificación del consumo ilegal de drogas a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Consciente del imperativo de resolver el dilema de fondo, la -

Comisión Presidencial sobre la Delincuencia Organizada instituida por el Presidente Reagan, en su informe del 3 de marzo de 1986, - recomendó perseguir incluso la posesión de pequeñas cantidades de droga y la ampliación de los cuerpos policíacos y las prisiones - para tratar a los transgresores. Parecería muy difícil que esta - opción represiva prosperase. La primera responsabilidad es ser -- realista sobre los límites y efectos de las acciones gubernamentales frente a la fuente primigeniamente histórica, moral, psicológica y familiar del mal.

El gran dilema que tiene que resolver el gobierno de Estados - Unidos, o mejor dicho, su proceso político, para cimentar una política efectiva contra el narcotráfico, es abrir un cauce para -- que la ley -y no la narcodelincuencia- lo regule realmente; o reprimir el consumo y la producción interna con efectividad. Seguir soslayando el fondo del problema, como se ha hecho durante décadadas, concentrando la represión en la oferta internacional y tolerando el consumo y en gran medida la producción interna, sólo puede conducir al agravamiento de la espiral viciosa entre la expansión de la demanda; a la represión limitada de la oferta ilegal; a los altos precios del mercado ilícito; a las jugosas utilidades para las organizaciones de delincuentes que la satisfacen; a los fondos ilimitados para corromper el aparato de seguridad de estado y el proceso político dentro y fuera de Estados Unidos y para inducir a nuevos consumidores (más niños y jóvenes) a la drogadicción o mejor hasta el aniquilamiento por el predominio de la dro-

gadicción y la corrupción.

3.3. El narcotráfico en la agenda bilateral

México - Estados Unidos

Durante la última década se ha incrementado tanto en diversidad como en intensidad la relación entre México y Estados Unidos. Debido a factores económicos, sociales y culturales ambos países se han visto cada vez más involucrados uno con otro, tendencia para la cual ni sus gobiernos ni sus pueblos estaban preparados. La muy gastada caracterización de las relaciones bilaterales como una acción de interdependencia asimétrica es correcta; empero, no capta la total complejidad ni los factores que estaban causando interrupciones significativas en los patrones tradicionales de interacción económica y política.

En un contexto de una relación recargada de viejos problemas políticos y económicos entre estos dos países, en los últimos años de la administración Reagan, se había reinsertado en el orden del día de la negociación en las relaciones bilaterales un problema que no era nuevo, pero que en la década de los ochentas parecía haber asumido dimensiones colosales, y que tendía a envenenar esas relaciones: el tráfico ilícito de estupefacientes, cuya producción tiene origen en varios países de América Latina y -

como destino el amplio mercado estadounidense.

Las tensiones fronterizas y diplomáticas surgidas entre México y Estados Unidos en torno al problema del narcotráfico, si bien - al parecer respondían, en parte, a las coyunturas políticas específicas de ambos países, en el fondo constituyeron manifestaciones particulares y críticas de un proceso más amplio y profundo: el paulatino deterioro de la relación política bilateral en esos años, resultado de las transformaciones sucedidas en el marco político de la relación, ésto es, en el conjunto de reglas básicas del juego en la negociación bilateral, a raíz del estallido de la crisis económica en México, en 1982, y de la agudización del conflicto centroamericano.

Uno de los temas más atendidos en la relación bilateral en los últimos años, y más aún en las discusiones y comentarios sobre México en el país vecino, es sin duda, el papel de nuestro país en la producción de estupefacientes y en el narcotráfico. En años de crisis económica y graves tensiones regionales, es importante que se atienda este tema particular.

La investigadora Catherine Thorup considera que este tema es - el más volátil entre todos los que integran la agenda bilateral. Y es así porque difícilmente se encontrará otro asunto en torno - al cual las recriminaciones mutuas entre los dos gobiernos hayan sido tan recurrentes y subidas de tono. El punto más tenso de es-

ta materia altamente contenciosa de las relaciones lo marcó el -- asesinato de Camarena. A partir de ese momento, las acusaciones -- -muchas veces hechas por congresistas y funcionarios de diversos niveles del poder ejecutivo- se han sucedido en Estados Unidos -- culpando al gobierno de México de corrupción y encubrimiento del tráfico ilegal de drogas. Este hecho dió al problema de las dro-- gas una importancia mucho mayor en la agenda bilateral de ambos - países. Aunque el control de narcóticos no ha sido una simple --- cuestión de cumplimiento con las leyes, la reacción decididamente crítica de Estados Unidos frente al asesinato de Camarena y la -- respuesta subsecuente del gobierno dio lugar a cambios significa- tivos en el asunto del control de narcóticos.

Durante las dos décadas anteriores, las diferencias entre México y Estados Unidos se mantuvieron en un nivel de bajo perfil po- lítico, al calor de la retórica global de la "relación especial", a pesar de la ausencia formal de instrumentos de cooperación bilateral en este ámbito. Si bien, el gobierno norteamericano siguió la práctica de enviar agentes antinarcóticos a México para inves- tigar todo tipo de actividades ligadas al tráfico de drogas, con la anuencia del gobierno mexicano, y presentó protestas formales diplomáticas ante la negligencia de las autoridades mexicanas, durante este período, México aumentó su importancia como fuente de suministro de narcóticos en el mercado norteamericano.

Entre el 21 de septiembre y el 10 de octubre de 1969 el gobiero

no norteamericano instrumentó, directamente desde las oficinas -- del presidente Nixon, y sin previo aviso al gobierno mexicano, la más amplia y minuciosa acción de vigilancia conocida hasta entonces a lo largo de la frontera con México, con el pretexto oficial de interceptar y detener el contrabando de drogas provenientes de este país. La "Primera Operación Intercepción" tuvo como objetivo real, dar publicidad a la campaña antidrogas de la administración Nixon, y por otra parte ejercer una fuerte presión sobre el gobierno mexicano, para asegurar su cooperación permanente y eficaz en los programas norteamericanos para el control del tráfico y -- consumo de narcóticos.

Cuando se consolida la mariguana en la sociedad estadounidense y Washington se exasperaba por lo contraproducente de sus propias políticas, la operación intercepción mostró un cambio cualitativo en la naturaleza de la coerción del gobierno de Estados Unidos sobre México, así mismo, constituyó el signo crucial de una nueva - etapa en la relación bilateral caracterizada, a nivel global, por mayores márgenes de desacuerdo explícito, y a nivel del tema espcífico del narcotráfico, por una estrecha cooperación y un mejora miento de las relaciones en este campo.

Desde entonces, la coerción se ha venido acentuando a medida - que se hace evidente el fracaso global de la política antinarcóti icos y su impacto en el consumo de Estados Unidos.

Esta coerción del gobierno de Estados Unidos sobre México, vuelve en 1985, con toda estridencia con una nueva fase del ciclo frente al extraordinario aumento de la drogadicción en Estados Unidos durante estos tres lustros y el fracaso estructural de la política que ilustra, aunque el pretexto haya sido el secuestro del agente Camarena Salazar.

El mercado estadounidense de narcóticos ha tenido un impacto negativo en las relaciones bilaterales entre los dos gobiernos, dada la evasión de responsabilidades internas y su substitución por inculpaciones y coerción externa.

¿ Por qué se volvieron tan amargas y conflictivas las relaciones entre Estados Unidos y México en lo referente al narcotráfico?

Primero, el asesinato y la tortura de agentes de la DEA, aparentemente con la complicidad de la policía mexicana, dio una indicación dramática de la profundidad de la corrupción institucional en el país. Segundo, previo a las elecciones parlamentarias de noviembre de 1986 en Estados Unidos, las drogas se habían vuelto un tema político y candente en las campañas para el Senado y la Cámara de Representantes. Hablar con dureza de México era una forma fácil para la administración Reagan de demostrar su firmeza en la lucha antidrogas. Tirar golpes contra México era buena táctica política en términos democráticos norteamericanos.

Tercero, hubo un incremento real en el volumen del narcotráfico de México hacia Estados Unidos y de violencia criminal en la frontera. La producción tanto de marihuana como de heroína creció en forma constante en México durante los ochentas, a pesar de la campaña exitosa contra la producción que realizó este país en los años setenta. Por otra parte, la intensa campaña contra el narcotráfico en el sur de Florida había desviado una buena parte del tráfico de cocaína colombiana hacia México, para luego entrar en Estados Unidos a través de su frontera.

La frontera funciona como una especie de pulso simbólico de la relación, y cualquier intento o esfuerzo de un país por dificultar el tráfico inevitablemente hace que aumente la presión sanguínea del otro lado.

El descubrimiento de nuevos y grandes abastecimientos y de un laboratorio para producir cocaína en México, el uso creciente de "mulas" de carga para cruzar la frontera con las sustancias y la aparición de una nueva "heroína negra", más barata y más letal, exacerbó los ánimos en una relación ya de por sí difícil en esa materia.

En 1984, varios acontecimientos confirmarían y reforzarían la desconfianza norteamericana. La confiscación de 10 mil toneladas de marihuana en el estado de Chihuahua puso en evidencia la magnitud del problema: en esta ocasión el volumen de la droga captura-

da era ocho veces mayor al total del nivel de producción de marihuana que las fuentes norteamericanas habían calculado para todo el año. En este sentido, es claro que para 1985, en el contexto - previo a la instrumentación de la "Segunda Operación Intercepción" existían relevantes fisuras en los esquemas de cooperación bilateral en materia de drogas. Sin embargo, es importante resaltar el hecho de que las tensiones fronterizas en torno al problema del - narcotráfico no pueden explicarse únicamente en función de los de sarrollos particulares en este ámbito, puesto que el conflicto -- surge en un momento de amplio deterioro y recambio del marco polí tico global de la relación bilateral.

Desde febrero de 1985, los dos presidentes, los secretarios de Estado y los procuradores generales se han reunido y han debatido sobre los narcóticos como un asunto de la mayor importancia. Los narcóticos no son simplemente una cuestión de aplicación de las - leyes, sino también un asunto diplomático capital entre los dos - gobiernos. El marco general de las relaciones bilaterales se vio afectado por la impresión de deterioro que la campaña había produ cido en Estados Unidos. Altos funcionarios del gobierno estadouni dense trataron el asunto con sus colegas mexicanos con más inten sidad que en cualquier otro momento desde la realización de la -- operación intercepción en 1969.

Hasta hace poco, el control de narcóticos también ha servido - de plataforma positiva para otros asuntos bilaterales. Administra

do principalmente por especialistas de ambas naciones, alentados por un propósito exclusivo, el programa de erradicación se convirtió en los años setenta, en un modelo para otros países.

Pese a lo espectacular de algunas tensiones que tuvieron lugar en 1985 entre México y Estados Unidos, conviene no perder de vista que en el área donde México estaba más vulnerable -la economía- Estados Unidos actuó de manera distinta, con gran cautela. El tema de la relación económica se vio relativamente aislado de aquellos en que las diferencias entre los dos países se hicieron públicos.

No se podía esperar que una estrategia de cooperación formulada unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos para satisfacer su necesidades políticas ponderara los efectos para los intereses nacionales de México, por ejemplo, de involucrar masivamente al aparato de seguridad mexicana en la campaña contra el narcotráfico, de aceptar sin reciprocidad servicios de inteligencia como los de Camarena Salazar, de empujar al territorio mexicano las operaciones de narcotráfico por los programas de Estados Unidos - en Florida, Colombia y Paquistán. Para que ellos sean respetados y promovidos, el gobierno mexicano necesariamente debe participar en la conceptualización, diseño y administración de la cooperación bilateral. De otra forma no habría cooperación, sino imposición con los efectos contraproducentes que arroja la experiencia.

Sabemos que la producción y el tráfico de drogas no tiene finalmente otro origen que su consumo. En tanto haya demanda, habrá --- quienes, abandonando su calidad de seres humanos, trafiquen y produzcan estupefacientes. El tráfico de narcóticos entre los dos países existe no solamente porque México es productor de drogas, sino principalmente porque Estados Unidos es un gran mercado consumidor de ellas. De acuerdo con la teoría económica, generalmente es la demanda la que estimula a la oferta y lo contrario es cierto só lo en casos excepcionales.

En el caso del mercado ilícito de droga, la superficialidad y - la falta de contexto impiden el conocimiento de las condiciones de la demanda en Estados Unidos que es el determinante de la oferta - mexicana; ésto tiende a invalidar las impresiones equívocas y tan dañinas para los mexicanos, de que México es el que crea el problema a Estados Unidos y no a la inversa y de que su solución depende de la autoridad mexicana y no al contrario.

Se ha escrito mucho, tanto en México como en Estados Unidos, so bre la virtual imposibilidad de reducir el tráfico de drogas, mientras en ese país persista la demanda. Se dice, asimismo, que la -- frustración por no poder ganar la batalla en el frente interno ha llevado a exigir a otros países lo que en el interior de la sociedad estadounidense no se puede lograr. Empero, una campaña extendi da para reprimir la demanda es impensable en un sistema político - que privilegia el respeto de los valores individuales mientras és-

tos no afecten los derechos de terceros. Esto es aún más cierto - cuando, como en el caso del consumo de drogas, el costo electoral de afectar la libertad personal de tanta gente puede resultar has tante oneroso (22).

El problema de los narcóticos es prioritario para Estados Unidos y su resolución goza de un fuerte apoyo entre la mayoría del público estadounidense. Los narcóticos constituyen quizá el problema más serio entre México y Estados Unidos durante el periodo 1982 - 1986. Esto es así, porque el tráfico de drogas no es fácilmente controlable por ninguno de los dos gobiernos y sus conse~~---~~cuencias para las dos sociedades son profundas y perdurables.

Con excepción de la deuda, los narcóticos y su repercusión en la sociedad son asunto que más requiere la atención de los órga~~---~~nos directivos. El uso indebido de los narcóticos son temas que trascienden a las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y México.

Estas relaciones también dependerán de la postura que adopte cada gobierno respecto a las cuestiones principales que encaran las dos sociedades. Debido a complejas conexiones entre estos pa~~---~~íses, ninguno de los dos gobiernos puede controlar o manejar todos los aspectos de la relación, pero las decisiones de cada uno, afectarán profundamente las relaciones entre ambos.

CAPITULO 4

LA POLITICA DE MEXICO

CONTRA LAS DROGAS

CAPITULO 4

LA POLITICA DE MEXICO CONTRA LAS DROGAS

Al igual que los individuos, los gobiernos desarrollan sus actividades de modo que favorezca lo que consideran su propio interés. A semejanza de aquéllos, los gobiernos también establecen y reordenan sus prioridades de acuerdo con una serie compleja de intereses nacionales, de factores políticos, económicos, sociales y de presiones internas y externas.

El problema de la toxicomanía con su secuela de tristes consecuencias, de las cuales la más perniciosa es el narcotráfico, -- constituye hoy en día grave motivo de inquietud. Y no lo es sin razón: afecta sobre todo a los jóvenes. El problema ha de aceptarse, crece día a día en hondura y extensión.

Los esfuerzos gubernamentales por combatirlo han corrido para ellos a su desarrollo. Si en 1959, del total de presuntos responsables por delitos federales apenas uno de cada cuatro lo era -- por delitos contra la salud, en la actualidad llegan a constitu-

ir casi la mitad de los asuntos penales que toca examinar a los tribunales del fuero federal. Y si las campañas contra el narcotráfico podían seguir, hace una década, el flujo de las estaciones, hoy en día constituyen una actividad permanente a la que dedican su valor y energía un gran número de personas.

4.1. Legislación

La legislación mexicana en materia de estupefacientes y psicotrópicos, desde su creación, ha tenido el carácter de federal.

El gobierno se ha encargado de ir adecuando las leyes y reglamentos de acuerdo a los tratados internacionales de los que México es parte y las cuales constituyen ley fundamental en los términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las principales leyes que estipulan acerca de los estupefacientes y psicotrópicos son tres, a saber: El Código Penal, la Ley de Reforma Agraria y la Ley General de Salud, es decir, que la legislación mexicana considera el aspecto penal, agrario y sanitario del problema del narcotráfico.

La necesidad de precisar las conductas que se prohíben ha llevado a nuestros legisladores a oponer, a las largas listas de --

productos, relaciones no menos breves de las acciones cuya realización implica una pena, sea porque se ejecuten con drogas prohibidas, sea porque se lleven a cabo descuidando las condiciones -- que implica su manejo ilícito.

Se entiende por "narcotráfico" -término que no figura significativamente en nuestro orden legal-, la realización de aquellas -conductas que, en lo que toca a drogas, prohíbe el sistema jurídico nacional, sea en los tratados internacionales celebrados en -- nuestro país, sea en los códigos penal y sanitario.

Resulta que los ordenamientos mencionados sancionan en ciertos casos, y tratándose de estupefacentes o psicotrópicos o los vegetales que los producen, los actos siguientes: acondicionar; adquirir; almacenar; comerciar; comprar; consumir; cosechar; cultivar; elaborar; emplear; enajenar; exportar; fabricar; importar; poseer; preparar; prescribir (en el sentido médico); sembrar; suministrar; traficar; transportar; usar; vender y aún; auxiliar, inducir o -- instigar a otro a que efectúe cualquiera de las acciones mencionadas.

4.1.1. El Código Penal

Por lo que se refiere al aspecto penal, el Código Penal ha tenido diversas reformas que obedecen a la conveniencia de actualizar la legislación conforme a las teorías de los más destacados -

criminólogos y a los principios que informan, de acuerdo con el progreso de la ciencia, los convenios internacionales que someten a fiscalización a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

El Título Séptimo "Delitos contra la Salud" es destinado para sancionar o castigar a aquellos que cometan un acto ilícito derivado del tráfico de narcóticos. Su capítulo I denominado "de la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de estupefacientes y psicotrópicos" abarca siete artículos (193 - 198) al respecto. El artículo más importante puede afirmarse es el 197, que estipula que se impondrá prisión de siete a quince años y multa de diez mil a un millón de pesos:

I. Al que siembre, cultive, coseche, manufacture, fabrique, - elabore, prepare, acondicione, posea, transporte, venda, compre, adquiera, enajene o trafique en cualquier forma, comercie, suministre aún gratuitamente, o prescriba vegetales o sustancias de las prohibidas por el propio Código;

II. Al que ilegalmente introduzca o saque del país vegetales o sustancias prohibidas, aunque fuera en forma momentánea o en tránsito, o realice actos tendientes a consumir tales hechos. -- Aquí se incluye al funcionario o empleado público que permita o encubra los hechos anteriores o los tendientes a realizarlos;

III. Al que aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore en cualquier manera al financiamiento, para la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo;

IV. Al que realice actos de publicidad y propaganda, provocación general, proselitismo, instigación o auxilio ilegal a otra persona para que consuma cualquiera de los vegetales o sustancias prohibidas. Si el agente aprovechase su ascendiente o autoridad sobre la persona instigada, las penas se aumentan en una tercera parte. A las personas relacionadas con la medicina en algunas de sus ramas, así como los comerciantes que cometan cualquiera de los delitos previstos en este capítulo, además de las penas que le correspondan serán inhabilitados para el ejercicio de su profesión, oficio o actividad por un plazo que podrá ser el equivalente de la sanción corporal que se les imponga y que empezará a contar una vez que se haya cumplido esta última. En caso de reincidencia, además del aumento de la pena, la inhabilitación será definitiva.

El delito del narcotráfico pertenece, al igual que sus variantes, al régimen federal. Basta para que adquiera este carácter con que se encuentre consignado en un estatuto de esa naturaleza, como sucede con el Código Sanitario y, en una de sus dimensiones, con el Código Penal.

4.1.2. Ley General de Salud

En el aspecto sanitario, la acción para regular el uso de las drogas se funda en las facultades que en materia de salubridad - general del país otorga la fracción XVI del artículo 73 de la -- Constitución Política de México al Consejo de Salubridad General, un órgano sui generis debido a las especiales atribuciones que - le confiere la propia Constitución, casi de carácter legislativo, por la forma en que se integra en virtud de establecer que sus -- disposiciones son de orden público. La Constitución establece que el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus -- disposiciones generales serán obligatorias en el país. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana ... serán después revisados por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Estas facultades concedidas al Consejo de Salubridad se fundan y explican por la finalidad que se persigue: la preservación de - la salud del pueblo y la existencia de un órgano que dicte las medid as generales adecuadas para atender casos urgentes de carácter grave o de peligro.

Por otra parte, la Secretaría de Salud provee en la esfera administrativa la ejecución de la Ley General de Salud que es el ordenamiento básico de esa dependencia.

No es función de los códigos sanitarios el determinar qué conductas tienen carácter delictivo. Hacerlo es tarea que usualmente se reserva al Código Penal y, así, antes de examinar la legislación vigente en nuestro país es conveniente señalar que el problema de la toxicomanía no tenía en ese entonces los graves caracteres que posee hoy en día, pero la preocupación del legislador por suprimirlo puede advertirse con toda claridad al recordar que el ordenamiento que comentamos le otorga a la autoridad judicial competente la facultad para "internar por todo el tiempo que sea necesario, a toda persona que hubiere adquirido el vicio de ingerir o usar, en cualquier forma, substancias nocivas a la salud, drogas o plantas prohibidas ..." (Artículo 521).

4.1.3. Ley de Reforma Agraria

En la legislación mexicana no sólo la sanitaria y la penal contemplan la regulación de los aspectos lícitos e ilícitos de las drogas, también existen disposiciones al respecto en otro tipo de ordenamientos. Entre éstos destaca por su singular importancia, la Ley de Reforma Agraria que regula la tenencia de la tierra. Este ordenamiento contiene estipulaciones por las que los ejidata--

rios y comuneros, propietarios o poseedores de predios y titulares de certificados de inafectabilidad ganadera, son sancionados, adicionalmente a su responsabilidad penal, con la pérdida de sus derechos agrarios cuando directa o indirectamente realicen actividades con plantas estupefacientes.

Particularmente la Ley de Reforma Agraria dispone que el ejidatario o comunero que sea condenado por sembrar o permitir que se siembre marihuana, amapola o cualquier otro tipo de estupefaciente en su parcela, perderá sus derechos sobre ella.

La misma ley dispone que procede la suspensión de los derechos del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de -- formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Más adelante establece que los certificados de inafectabilidad que obtenga cualquier propietario o poseedor de predios, cesarán automáticamente en sus efectos cuando su titular autorice, induzca, permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Es importante señalar que las disposiciones y sanciones no son equiparables en las contenidas en otras legislaciones del mundo. Hasta ahora en ningún país se contemplan las sanciones agrarias a quienes cometan los delitos antes mencionados. Así, la legislación

mexicana va más allá de las disposiciones tradicionales en el problema de las drogas.

Cabe hacer notar que, en su inmensa mayoría, los campesinos -- que se dedican al cultivo de vegetales considerados estupefacientes por la ley, son ignorantes que normalmente han sobrevivido bajo condiciones muy precarias, y que se deciden por las ofertas -- que les significan mejores ingresos, no obstante el riesgo que corren. Desde luego que no dejan de tener responsabilidad y, como - consecuencia, culpabilidad, toda vez que por ignorantes que sean saben muy bien que lo que los narcotraficantes les proponen es indevido, puesto que deben guardar sigilo absoluto, y tener cuidado esmerado para que no sean detectados los cultivos por los órganos de vigilancia. Sin embargo, tienen la atenuante de responsabili--dad en función de las necesidades que deben satisfacer y que no - logran por medio del cultivo de trigo o maíz, cuyas utilidades resultan exiguas.

Tomando en cuenta esos dos factores -escasa instrucción y extrema necesidad económica- el Código Penal únicamente señala la - pena de prisión de dos a ocho años, a quien por sí mismo o con financiamiento de terceros siembre, cultive o coseche plantas de mariguana o a quien permita, bajo esos mismos atenuantes, que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, se cultiven dichas - plantas, sanción que permite, en un momento dado, la libertad bajo fianza. Pero para aquél que no tenga extrema necesidad económi

ca ni escasa instrucción, la pena de prisión es de siete a quince años, lo que le impide el beneficio de la libertad caucional. En cada caso concreto, debe ser el juez quien determine el grado de culpabilidad del procesado, para que dentro de los mínimos y máximos que señala la ley procure imponer la penalidad adecuada.

4.2. Organos responsables y el

Programa Nacional de Procuración e Impartición

de Justicia del Poder Ejecutivo Federal

1983 - 1988

El Programa contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia del gobierno mexicano, forma parte del Programa Nacional de Procura--ción e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983 - 1988, lo que formalmente concede a la Procuraduría su carácter --coordinador. El objetivo establecido por el programa es "prevenir y combatir los problemas relacionados con el narcotráfico y la --farmacodependencia ... conforme a las características del fenómeno y a los recursos disponibles, en coordinación con autoridades federales y locales"(23).

En dicha política también se tomó en cuenta el aspecto sanita-

rio, ya que se tiene la convicción de la importancia de la salud en el desarrollo económico y social del estado y por ende el bienestar de sus comunidades. Por ello se piensa que el problema se podría resolver acelerando el desarrollo de la comunidad y que -- las tareas preventivas y represivas sean complementadas con programas que tiendan a desarrollar y mejorar el nivel de vida de -- las zonas marginadas. Igualmente necesario es crear y aplicar sig temas de investigación científica, de prevención, de capacitación de personal, de tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos.

En la erradicación, y en el control del narcotráfico, encontra mos ciertos aspectos de la actual política que es importante re-- saltar. Ambas actividades están dirigidas por la Procuraduría Ge neral de la República con una participación importante del Ejérci to, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicana, y los gobiernos estata-- les.

La Procuraduría General de la República coordina los planes na cionales y generales; a partir de agosto de 1986 se desarrolla -- uno en este último tipo llamado Pacífico VII, manteniéndose la di visión del territorio nacional en 18 zonas. Existen también pro-- gramas más reducidos en tiempo o delimitados geográficamente, con objetivos más específicos. Asimismo, el Ejército desarrolla pro-- gramas de este último tipo, pero de cualquier forma enmarcados en el Plan Nacional (24).

La campaña contra el narcotráfico que permanentemente realiza

el Ejército Mexicano en coordinación con la Procuraduría General de la República, en el período 1982 - 1988, evitó la intoxicación de un total de 907 millones, 922 mil 677 individuos durante una semana, lo que representaría dos veces la población total de los países de América Latina, librando a millones de jóvenes de caer bajo la tiranía de la farmacodependencia (25).

De 1982 a 1988, se destruyeron un total de 423 mil 297 plantíos de amapola, con una extensión aproximada de 38 mil 252 hectáreas y de 282 mil 894 plantíos de marihuana, con una extensión de 39 mil 176 hectáreas aproximadamente. Se aseguraron 41 mil 698 armas de fuego, 11 mil toneladas de marihuana en greña y empaquetada, 5 mil 070 kilogramos de cocaína.

Asimismo, se detuvieron y pusieron a disposición de las autoridades correspondientes a 23 mil 206 individuos nacionales y 129 extranjeros, por delitos contra la salud (26).

Sobre el particular, el Plan "Canador" (Cannabis - adormidera), que tradicionalmente se había venido aplicando por todas las unidades de la República Mexicana, sus resultados fueron satisfactorios, gracias a la implantación de 21 operaciones especiales denominadas "Lince", "Pantera", "Gavilán", "Halcón", "Costera", "Jaguar", "Tigre", "Dragón", "Azor", "Puma", "Águila", "Lechuza", "Cruz Grande", "Luciérnaga", "Langosta", "Relámpago", "Centauro", "Júpiter", "Hércules", "Saturno", y "Luna".

La aplicación de los programas de erradicación conlleva algunos problemas. La detección ha sido facilitada con avances técnicos como es la fotografía multiespectral; y se han superado los métodos de destrucción manual, insuficientes ya, utilizándose además aviones y helicópteros especiales (27). Sin embargo, se enfrenta el problema de que es necesaria la vigilancia del territorio nacional, ahora en su totalidad, pues las zonas tradicionales de producción han sido rebasadas. Se han destruido cultivos lo mismo en Chihuahua que en Yucatán.

Por otra parte, la campaña que se realizaba por las tropas integrantes de la fuerza de tarea "Cóndor" en la confluencia de los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, que es de alta incidencia en la siembra y cultivo de amapola y mariguana, fue analizada profundamente para aprovechar los esfuerzos de las tropas desplegadas, dando por resultado la integración de la nueva fuerza de tarea "Marte" que cuenta con mayores efectivos y medios de acción que incluyen helicópteros y aviones para el reconocimiento y transporte de personal; estableciéndose mejores procedimientos logísticos y una adecuada división territorial. En esta área del territorio nacional, se encuentran en continua lucha contra el narcotráfico un efectivo de 5 mil elementos, entre generales, jefes, oficiales y tropa.

Independientemente del efectivo citado, la Secretaría de la Defensa Nacional mantiene constantemente en todo el territorio na--

cional a 20 generales, 120 jefes, 1 125 oficiales y 25 mil soldados sin recibir recursos financieros adicionales.

En el área de lo legal, se ha reforzado el castigo a los propietarios o poseedores de la tierra utilizada para el cultivo de droga, anulando sus derechos, de acuerdo al tipo de propiedad de que se trate. Existe cierto grado de protección a los ejidatarios o pequeños propietarios que no hubieran tenido conocimiento del tipo de cultivo que se producía, pero los propios cultivadores son objeto de cargos por delito contra la salud sin que puedan ser aplicados atenuantes.

Se observa un incremento de la producción, pero ésta se da a pesar de, y no favorecido por, las labores de destrucción. Es impulsado por las condiciones del mercado internacional, pues el monto de lo destruido constituyó una cifra récord no sólo en México sino a nivel mundial. En 1985 y 1986 las cifras correspondientes a erradicación siguieron incrementándose.

Otra característica importante de la política del gobierno mexicano es la vinculación de los programas de erradicación con aquellos contra el narcotráfico. Tradicionalmente habían sido manejados como programas separados, no sólo por el gobierno mexicano, sino por los propios planes de asistencia norteamericanos para el combate a las drogas. La participación del Ejército mexicano, por ejemplo, era más importante en la erradicación mientras

que actualmente su desempeño es simultáneo para los dos objetivos (28).

El tráfico de estupefacientes es un área que concentra gran -- atención del gobierno en general y de la PGR en particular. En es te tema se han recibido las más graves críticas y cuestionamien-- tos, además de que de por sí es una actividad que guarda una relaci ón directa con problemas de corrupción. Por esta misma razón, - resulta importante el desenvolvimiento que tenga el problema a ni vel mundial y sus nuevas tendencias.

Existe, entonces, un impulso hacia un mayor tráfico de estupe-- facientes por territorio mexicano, y con ello la necesidad de fo rtalecer las acciones e incrementar los recursos para controlarlo, compitiéndose sin embargo en desventaja, con los medios de que -- dispone el narcotráfico internacional. Pero además existe una ten dencia a hacer uso de los medios que permitan transportar gran-- des volúmenes de droga por vías en las que el control es más dif cil, por ejemplo, por aguas nacionales y el espacio aéreo mexica-- no. Por ello la participación de la Armada Mexicana ha sido cada vez más importante, además de los 25 mil efectivos del ejército y 1 528 agentes de la PGR que se avocan al control del narcotráfico y a la erradicación del cultivo de drogas.

En lo legal, ha sido reforzado el castigo a quienes cometan de litos contra la salud, cuya pena máxima es de 14 años de prisión,

pero que se convierte en pena mayor al ser "calificado" el delito. Se restringe además la posibilidad de obtener libertad bajo fianza o reducción de condenas, todo ello con el objeto de imposibilitar la concesión de facilidades de este tipo por medio de mecanismos de corrupción. Las consignaciones culminan en sentencias condenatorias en un porcentaje aproximado del 80 %.

Estas son muestras claras y reales de que México se preocupa -- por ese tráfico ilegal. Con estos hechos México demuestra que jamás ha negado su voluntad y capacidad para combatir el narcotráfico intencional. Ha firmado convenios y ha sacrificado a muchos mexicanos, pero el poder económico del tráfico de drogas es superior, incluso al total de la deuda externa de latinoamérica. Sin embargo, ésto no debe de servir de pretexto para entregar la soberanía nacional. Se debe avisorar la realidad personalista de un desafío y sus consecuencias.

Es verdad que los gobiernos y sus cuerpos de policía sostienen una lucha permanente contra el narcotráfico. Más los recursos económicos y los métodos empleados en esa batalla han sido hasta ahora insuficiente e inadecuados. Los decomisos de drogas son en -- ocasiones muy grandes, siempre resultan pequeños en comparación -- con el ingente volumen de drogas que día tras día se introduce en Estados Unidos. Ello se debe, por una parte, a que los medios económicos y la organización de que disponen las autoridades encargadas de combatir a los narcotraficantes, son notoriamente inferior-

res a los de éstos.

Por otro lado, la campaña contra el cultivo de estupefacientes se ha vuelto más compleja, en la medida en que los productores -- utilizan ahora métodos más sofisticados para ocultar los cultivos. Han generado nuevas cepas de flores de amapola en tonos rosa, ver de y café que hacen más difícil reconocer los plantíos desde la - altura de los vuelos de reconocimiento. También ha aumentado el - nivel de violencia, lo que ha costado la vida a muchos oficiales destinados a esta campaña.

Si el "ataque a las plantas" va muy mal, el "ataque a los tra-
ficantes" va peor. Antes de arrestar a Caro Quintero y Fonseca Ca
rrillo por el asesinato de Camarena, no se había arrestado en Mé-
xico a ningún traficante importante de drogas en los últimos años.
La DEA opina que los traficantes de drogas de Guadalajara han so-
bornado a muchos agentes de policía del estado de Jalisco y del -
resto del país.

Y aunque ha aumentado el número de campos destruidos en los ú
ltimos años por la PGR y la Secretaría de la Defensa Nacional, los
funcionarios norteamericanos estiman que la campaña de erradica--
ción en México sólo está destruyendo el 40 % del cultivo total. -
Los funcionarios mexicanos no aceptan estas cifras argumentando -
que aquéllos tienen como única intención culpar a México por los
problemas de farmacodependencia de Estados Unidos. Esta dificul--

tad para realizar estimaciones que satisfagan a ambos gobiernos -
complica aún más el desarrollo de un programa bilateral efectivo.

4.3. El control de los narcóticos en México

En su último informe rendido al H. Congreso de la Unión, el --
Presidente De la Madrid puso de relieve la importancia que para -
su administración tuvo la lucha contra el narcotráfico. Conceptua
lizó al narcotráfico como una cuestión de estado y de seguridad -
nacional. En consecuencia, dada la trascendencia que le ha sido -
concedida al problema, el esfuerzo por combatirlo ha sido de sin-
gular peso. Los medios desplegados han sido de diverso orden y --
aplicados en diversos frentes.

El control de narcóticos en México se puede estudiar de un mo-
do dinámico, casi dialéctico. En los últimos años, el gobierno -
mexicano ha respondido positivamente a las propuestas diplomáti--
cas de Estados Unidos para consolidar e intensificar la labor de
erradicación de la adormidera y la marihuana. Los agentes de la -
ley siguen siguen las directivas de los intereses políticos de a
lto nivel del gobierno central, actúan audazmente, caen en una ru-
tina y reaccionan a los estímulos o a la falta de ellos de sus o
rganos directivos principales. La campaña permanente de erradica--
ción de narcóticos es una campaña a largo plazo y exige una es---
tructura e instituciones que le permitan funcionar independiente-

mente de cualquier gobierno.

Dentro del marco de estudios legislativos que realiza la Procuraduría, se confirma una conclusión: la necesidad de promover una reforma que sistematice, ordene y reúna todas las disposiciones aplicables a estas conductas delictivas. Se trata con ello de contar con un orden jurídico que permita luchar, aún con mayor eficacia, contra el comercio de drogas -quizá el más criminal de todos los imaginables-.

Una primera característica de esta política reformulada a partir de 1985 es, en consecuencia, la intención de abarcar, de manera coordinada, las diversas áreas de la problemática. La instancia coordinadora es la Procuraduría General de la República. Esto concede relevancia al carácter delincucional del problema, aunque tal coordinación también rige en campos que no son estrictamente delincuenciales como la farmacodependencia.

Otra característica general es el establecimiento de un sistema de información para comunicar los planes y programas, y los avances de los mismos; primero ante el Poder Legislativo, y de manera complementaria a los medios de información. También puede incluirse como característica la promoción de las transformaciones legislativas, para que se conviertan en un apoyo a las actividades gubernamentales sobre drogas.

4.3.1. Políticas y estrategias

Varía mucho el énfasis de los países en sus esfuerzos por reducir el abasto y la demanda, el resultado es que sus políticas tienen efectos muy distintos en los ámbitos nacional e internacional.

Los países afectados por los problemas de producción y consumo de estupefacientes ilícitos, por lo general han adoptado políticas diseñadas para reducir tanto el abasto como la demanda de tales drogas. A fin de controlar el abasto han adoptado leyes que prohíben o restringen su disponibilidad y venta, así como programas para erradicar su producción. El razonamiento que guía estas acciones es que un abasto reducido dará como resultado una reducción del consumo. Al trastornar de alguna manera las redes de producción y tráfico de drogas ilícitas, se disparan los precios de los estupefacientes y se reduce el consumo entre los usuarios actuales, así como la probabilidad de que nuevos consumidores atraídos por el bajo precio de las drogas se sumen a las filas de los adictos.

Las actividades en México para controlar la demanda han sido diseñadas para reducir el consumo mediante programas de prevención, educación, y tratamiento. Al esforzarse por evitar que la población consuma drogas, y por apartar de ellas a quienes ya las usan, es de suponerse que tales estrategias darán como resultado una reducción de la demanda. Se supone que así se reduce, y even-

tualmente se eliminan las ganancias del mercado.

Los antecedentes de una política en México para combatir la -- producción y el tráfico de drogas son más antiguos que los de --- otros países. La prohibición del cultivo de estupefacientes pro-- viene de 1923 y de la de su exportación de 1930; las campañas de erradicación se inician durante la segunda postguerra.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el cultivo de la ador midera se incrementó notablemente en el noroeste de México, de -- tal suerte que la Procuraduría General de la República propuso al presidente la creación de una Junta Intersecretarial que coordina ra una campaña contra la producción y tráfico de estupefacientes. Dicha junta se encargaría más tarde de coordinar a varias depen-- dencias (Procuraduría General de la República, Secretarías de Sa- lubridad y Asistencia, Gobernación, Relaciones Exteriores y Defen sa Nacional) para luchar en contra de la producción clandestina, los plantíos ilícitos y el tráfico de drogas (29).

Los esfuerzos mexicanos estuvieron inicialmente concentrados - en las labores de erradicación, en los que el ejército jugó un pa pel importante. No obstante, el combate al narcotráfico también registró cierta actividad. Una expresión de ésta fue el creciente porcentaje de extranjeros detenidos y procesados, casi todos acu- sados de delitos contra la salud, muchos de ellos norteamericanos.

Hasta el gobierno de Luis Echeverría es cuando realmente se ha

ce frente a este complejo problema desarrollando diversas políticas:

- 1) La acción represiva (incluyendo la erradicación de los cultivos clandestinos de adormidera y marihuana).
- 2) La lucha contra el narcotráfico.
- 3) El descubrimiento de laboratorios clandestinos.
- 4) El desmantelamiento de grupos criminales organizados tanto nacionales como extranjeros.

Así mismo, México consideró, al establecer su política contra las drogas, que al impedir y reprimir el tráfico ilícito de éstas no se debía obstaculizar su uso terapéutico porque es legítimo.

Después del cierre provisional de la frontera en 1969, el gobierno mexicano acordó establecer un programa más eficaz para contener el paso de las drogas hacia el norte. Los militares mexicanos estaban encargados de destruir a mano los cultivos de adormidera de las principales zonas productoras de Sinaloa, Chihuahua y Durango. Sin embargo, los crecientes esfuerzos de México para erradicar a mano los cultivos, se vieron obstaculizados por la ag pereza e inaccesibilidad del terreno donde se cultivaban y elaboraban las drogas, lo que hacía prácticamente imposible el translado, por superficie o en avión de ala fija, del personal encargado de la erradicación a las zonas de cultivo.

Los avances en la campaña de erradicación fueron insuficientes ante la evolución del mercado internacional de narcóticos y ante las operaciones norteamericanas que atacaban el problema en otras áreas geográficas. Los incentivos a la producción y el narcotráfico que el mercado internacional presentaba incrementaron por ello su peso, y fueron transformando las formas tradicionales de operación.

Ante esta situación, pero sobre todo por las consecuentes críticas al gobierno y al sistema mexicanos por parte del gobierno y medios de información norteamericanos, es que se llega a la reformulación de la política de drogas del gobierno mexicano. En momentos de crisis económica y problemas políticos, éste resulta más vulnerable a las críticas, que ponían en entredicho la legitimidad del propio sistema, al vincular la corrupción-crisis política y credibilidad del gobierno mexicano.

Las presiones sociales y económicas en el decenio de 1970 llevaron al gobierno mexicano a considerar que la organización de una campaña aérea para erradicar con herbicidas las plantas del opio y marihuana por todo el país era algo que redundaba en su propio interés. La producción creciente de heroína estaba perjudicando la reputación internacional de México y cada vez era más alarmante el ambiente de libertinaje en Culiacán, al estilo del legendario oeste y que, también, reinaba en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, donde la anarquía no tenía límites, y -

donde la producción de la adormidera y de la cannabis estaba, --- prácticamente sin control.

El presidente Luis Echeverría anhelaba aparecer como un dirigente del "Tercer Mundo". Se cree que su deseo de dar a México un mayor prestigio internacional lo llevó a establecer un programa eficaz contra los narcóticos. La aplicación aérea de los herbicidas producía un beneficio doble: 1) la operación permanecía "antiséptica", es decir, se eliminaba hasta cierto punto el carácter personal de la campaña y se reducía al mínimo las oportunidades de corrupción que amenazaban al personal de tierra, y 2) se transfería la tecnología y se creaba una gran fuerza aérea civil.

El programa dio resultados espectaculares. Tomando como base la hipótesis de que se puede reducir la cantidad de heroína que existe en Estados Unidos de los cambios en el precio al menudeo, su potencia o pureza y ciertas consecuencias sobre la salud, se observa claramente que, entre finales de 1975 (cuando comenzó la fumigación aérea) y 1980, la heroína procedente de México era menos abundante en Estados Unidos.

Aumentó el precio, disminuyó la pureza (es decir, se "cortó" más la heroína), disminuyeron las dosis excesivas y los casos tratados en hospitales y salas de urgencia, lo que indica una reducción de la oferta. Mediante un programa de "firma" de laboratorio, también es posible determinar de dónde procede la heroína. Los re

sultados fueron los siguientes:

- a) Desde 1973 hasta fines de 1980, el precio medio de un miligramo al menudeo, en la calle, de heroína procedente de cualquier -- fuente aumentó un 130 % (o un 60 % después de hacerse los ajustes por la inflación).
- b) La pureza promedio de la heroína al menudeo disminuyó un 42 % entre 1976 y 1980.
- c) La pureza de toda la heroína mexicana confiscada en Estados -- Unidos durante el mismo período disminuyó un 70 %.
- d) Desde mediados de 1976 a mediados de 1979, las muertes por dosis excesivas de heroína disminuyeron un 64 %, los casos de emergencia un 52 % y la admisión a centros de tratamiento un 44 %.(30)

4.3.2. La Campaña de Erradicación

La campaña de erradicación mexicana comenzó a mediados de los años setenta y fue administrada en gran parte por las organizaciones especializadas de ambos gobiernos, es decir, la oficina del Procurador General de México y el aparato de seguridad pública y su sucesora en el Departamento de Estado de Estados Unidos. Es posible que su aislamiento relativo de otros asuntos bilaterales -- contribuyera al triunfo del programa mexicano en el decenio de -- 1970.

Para la mayor eficacia de la campaña, el procurador general de México dividió al país en 13 zonas y 344 sectores; en cada zona se instaló una oficina coordinadora que se controlaba desde un -- centro de operaciones en la Ciudad de México. Además, el procurador general también estableció varios sistemas de comunicación para integrar la vasta red que se extendía por todo el país. Con la creación de once bases de avanzada en las zonas de cultivo intenso del opio, se hizo necesario disponer de un flujo de información rápido y eficaz para realizar las diversas actividades de la campaña.

En un principio, la búsqueda de terrenos sembrados de adormidera se realizó en aviones pequeños que volaban sobre las zonas montañosas, donde se sospechaba que había cultivos en terrenos remotos propiedad del gobierno. Antes de 1975, una vez que se confirmaba la existencia de la adormidera y se registraba en correspondencia oficial su ubicación aproximada, se enviaban patrullas militares, bajo el mando de un teniente y acompañadas de los agentes de la Policía Judicial Federal, a cortar e incinerar las plantas. Con frecuencia pasaban varios días entre el descubrimiento de aquéllas y su destrucción, lo que permitía a los agricultores, alertados por los aeroplanos de reconocimiento que volaban a poca altura, cortar los bulbos de la adormidera y cosechar el opio. -- Cuando llegaban las tropas a los terrenos montañosos remotos, muchas veces los agricultores ya habían desaparecido con su valioso producto.

Al mismo tiempo, el gobierno de México comenzó a solicitar con siderables recursos financieros de Estados Unidos para construir bases de avanzada y adquirir aeronaves de transporte para apoyar las actividades de erradicación a mano. En aquél tiempo, los militares mexicanos estaban encargados de la erradicación a mano y la oficina del procurador general del apoyo logístico.

Para 1975, los mexicanos comenzaron a utilizar la tecnología y el equipo más modernos para localizar y destruir los campos. Se reemplazó el reconocimiento visual por detección fotográfica mediante un sistema llamado MOPS (Multi-Espectral Opium Poppy Sensing)(Detección Multiespectral de la Adormidera). Dicho sistema utilizaba cámaras multiespectrales a bordo de aviones que viajaban a poca altura para leer e imprimir imágenes del espectro electromagnético que correspondía a una zona determinada. En la naturaleza, toda substancia emite ondas electromagnéticas que pueden leerse en el espectro de colores utilizando cámaras especiales; así se pueden identificar los campos de adormidera.

En la creencia de que la destrucción de los narcóticos en sus fuentes agrícolas es la forma más efectiva de detener el tráfico de los mismos, México, con el apoyo de Estados Unidos ha creado en los últimos 20 años una infraestructura para fumigar con herbicida desde aviones la amapola de la adormidera y la planta de marihuana. Sin embargo, a pesar de su éxito inicial entre 1976 y 1980, la campaña permanente del procurador general, en la que han participado alrededor de 85 aeronaves, 700 pilotos, mecánicos y -

técnicos, ha perdido algo de su eficiencia.

La atención y recursos que destina la política mexicana al combate a las drogas (en las distintas áreas: producción, tráfico y consumo) también lo señalan como una cuestión prioritaria. Los -- programas de erradicación de cultivos de estupefacientes han sido reforzados, la Procuraduría General de la República destina 47 % de su presupuesto a actividades relacionadas con el control del - narcotráfico.

La estadística de la oficina del procurador general de México indica una aplicación creciente del método de destrucción a mano de los campos de adormidera. Por ejemplo, se tiene noticia de que en una de las primeras campañas que comenzó en 1947, se destruyeron 1 000 acres; en 1968, se erradicaron 7 848 campos y una superficie de 4 500 acres; y, según los informes recibidos, en 1973, - la campaña destruyó 10 000 campos y 10 000 acres aproximadamente. En 1963, los mexicanos primero utilizaron helicópteros para dis--tinguir los campos y luego, en 1967, comenzaron los primeros ensayos de defoliación química en parcelas muy pequeñas. A pesar del aumento gradual de las actividades mexicanas y del creciente interés y asistencia técnica de Estados Unidos, la heroína siguió cultivándose en México y pasando de contrabando a Estados Unidos.

En realidad, hace casi 15 años, a pesar de las prioridades con las que había que competir y de que la heroína no se usaba legal

mente en el país, México creó una de las campañas de erradicación de la producción de opio de mayor éxito en el mundo.

Numerosos autores sugieren que el éxito de la campaña de erradicación de mariguana en México se tradujo para el año siguiente en un aumento en la producción de mariguana en Colombia; que el aumento en la siembra de amapola en México a mediados de los sesentas, fue en buena medida el resultado del éxito que originó la campaña contra la heroína en Turquía, y así sucesivamente.

4.3.3. Resultados de la Política de Control en México

En muchos aspectos, el marco en el que se da el control de narcóticos en México es único en comparación con el resto de América Latina. Esta singularidad es la causa tanto del éxito de México como de sus fracasos en el control del problema. Cuatro factores, por lo menos, hacen a México diferente de sus vecinos productores de drogas al sur y tienden a crear una atmósfera que hace más difícil para México mantener en un lugar de preminencia el control de estupefacientes.

Primero, entre los países del hemisferio, México es el único productor de cantidades importantes de opio/heroína donde el consumo ilegal de estas sustancias es escaso. Aunque un gran número de personas utilizan ilegalmente la mariguana y sustancias inha-

lantes, México es quizá el único país productor de heroína donde la demanda de este producto es mínima. Sin embargo, México comparte una frontera de 1 900 millas con el país que tiene uno de los mercados de narcóticos más lucrativos del mundo.

Segundo, en muchas sociedades latinoamericanas, entre ellas México, los poderosos intereses en el negocio de las drogas han adquirido un verdadero poder e influencia. Sin embargo, a diferencia de sus colegas peruanos o colombianos, los traficantes de drogas mexicanos no parecen tener una relación estrecha con los grupos ideológicos orientados hacia el terrorismo, cuyo objetivo es cambiar el orden político reinante. Es decir, que las organizaciones dedicadas al negocio de narcóticos en México no constituyen una amenaza pública a la seguridad nacional como sucede con las organizaciones delictuosas de Colombia y Perú.

Tercero, en comparación con el origen histórico del cultivo de la coca en los países andinos, el cultivo del opio en México es un fenómeno relativamente reciente en el que participan un número limitado de ciudadanos. Los narcóticos ilícitos se cultivan en tierras nacionales como cultivos comerciales y no de subsistencia. Si se destruyeran todos los cultivos ilícitos de narcóticos, los cultivadores no se morirían de hambre, aunque su nivel de vida sí disminuiría. A diferencia de la siembra de coca que ha existido desde hace siglos en regiones de Bolivia y Perú, el cultivo del opio mexicano no es el centro de la economía agrícola.

Cuarto, México, además de ser un país relativamente rico con vastos recursos naturales y humanos, se distingue también por el marcado control del gobierno central sobre el territorio nacional. A diferencia de gran parte de la región andina, México ha demostrado que puede crear una infraestructura eficaz para organizar con éxito campañas de control de narcóticos (31).

Por lo tanto, desde el punto de vista de la opinión pública mexicana, la instrumentación de la Segunda Operación Interecepción, como una medida desproporcionada e inadecuada con respecto a los problemas científicos que se decía estaba encaminada a resolver, no vino sino a confirmar los temores en el sentido de que Estados Unidos buscaba en México algo más que la utilización de su compromiso en materia de narcotráfico. Esta operación era un indicio claro de la intención norteamericana de negociar concesiones mexicanas en otras áreas, desde una posición de fuerza, por lo cual se trataba de una política coherente, explícita y específicamente diseñada para modificar la relación con México. Las interpretaciones en torno al alcance de los objetivos norteamericanos fueron muy variadas, e iban desde aquellas que consideraban que se trataba de un ejercicio de prueba para un futuro cierre de la frontera, a fin de detener el flujo migratorio, hasta aquellas que señalaban que la ofensiva norteamericana estaba encaminada a doblegar la política exterior de México hacia Centroamérica y a modificar el rumbo político interno de su vecino.

En cuanto a las respuestas mexicanas frente al reforzamiento de la campaña norteamericana antidrogas en México, encontramos un desfase muy importante entre el manejo oficial inmediato del conflicto y la disminución más amplia en el seno de la opinión pública nacional. A nivel de la opinión pública, prevaleció la idea de que el problema del narcotráfico era un problema esencialmente de origen norteamericano, puesto que la causa principal de que en el territorio mexicano se produjera y traficara droga era el gran dinamismo de la demanda norteamericana de narcóticos. De aquí se demandó que la campaña moral de la administración Reagan contra las drogas se concentrara en la adopción de medidas para reducir el consumo interno y no en la instrumentación de políticas de presión sobre los países productores. Si bien, la tesis norteamericana de la ineficacia y corrupción policíaca en México, como principal impedimento de las campañas antidrogas encontró un amplio eco entre la opinión pública mexicana, la cual se volcó hacia el gobierno mexicano para el deslindamiento de responsabilidades de autoridades públicas en torno al problema del narcotráfico como un elemento clave de la credibilidad de la campaña contra la corrupción, lo cierto es que la indignación generalizada en contra de las presiones norteamericanas provino de todos los sectores de la sociedad mexicana.

La renovación moral enmarcada en lo político y en lo jurídico por el presidente De la Madrid a partir de la identificación, investigación y procesamiento de corrupción del servicio público --

fue una respuesta a una exigencia primaria interna del pueblo mexicano. Sin embargo, lo anterior no obsta para considerar muy particularmente la influencia adicional por la importación masiva de corrupción por el aumento del consumo de drogas en Estados Unidos y por sus narcodólares, y el impacto que tiene al respecto la exposición indiscriminada de los cuerpos de seguridad y administración de justicia a su influencia. Puede ser significativo que el Departamento de Estado informaba en 1984: "El gobierno de México tenía un sistema judicial y de tribunales bien establecido, con leyes y reglamentos adecuados para tratar asuntos de narcóticos".

Desde luego que además de este elemento principal, existían -- otros más que alimentaban la formulación y las características de esta política mexicana, entre ellas, el control del poder económico y político que podían llegar a tener los promotores de la producción o comercialización de narcóticos, y la incidencia en la economía, de tales actividades. Estos son elementos cada vez más considerados para la elaboración de una política mexicana. Es bajo este tipo de consideraciones que puede afirmarse que existen razones de seguridad para elaborar una política de control. Sin embargo, las presiones norteamericanas se mantenían como un factor fundamental que fuerza a esa política a tratar de mostrar eficiencia, al mismo tiempo que coliga formular medidas destinadas a hacer frente a las presiones y a la posible injerencia derivada de éstas.

México respondió a las denuncias norteamericanas con protestas diplomáticas formales, denuncias públicas de la intervención norteamericana en los asuntos internos de México, manifestaciones antinorteamericanas y reafirmaciones nacionalistas de la soberanía mexicana. En agosto de 1986, el gobierno de De la Madrid rechazó la petición del Servicio de Aduanas de Estados Unidos de entrar - al espacio aéreo mexicano en "plena persecución" de aeronaves que contrabandearan drogas (por ejemplo, cuando éstas huían hacia el interior de México al ser detectadas por las autoridades norteamericanas). México, posteriormente rechazó sin ambages cualquier posibilidad de que tropas norteamericanas fueran desplegadas para impedir el narcotráfico en México.

4.4. Política exterior respecto a las drogas

Las actividades desarrolladas por México en la lucha contra la producción, el tráfico y el uso ilícito de las drogas, tanto en el ámbito internacional -multilateral y bilateral- como en el interno, reflejan su inquietud y atención a este grave problema.

En la esfera internacional, la acción de México se ha guiado por los principios rectores de nuestra política exterior. Se procura cumplir las obligaciones contraídas en las conferencias y -- convenios internacionales que han establecido el régimen internacional de la fiscalización de los estupefacientes y las substan--

cias psicotrópicas, y los mecanismos para prevenir y reprimir la producción, el tráfico y el uso ilegítimo de los mismos.

El control internacional de narcóticos de México tiene su origen en la Convención de Shanghai en 1909 y en la Convención del Opio celebrada en La Haya en 1911 - 1912. Como país signatario, - México apoyó las actividades internacionales para imponer un control estricto sobre los usos lícitos e ilícitos del opio, la morfina y otros opiáceos.

En 1923, el presidente de México, Alvaro Obregón, prohibió la producción de opio y condenó la difundida y creciente violencia -- causada por las drogas. En 1927 - 1930, el gobierno mexicano prohibió la exportación de heroína y marihuana, y en 1931, durante la - Conferencia General de la Convención del Opio en Ginebra, firmó un acuerdo que exigía la limitación de narcóticos en su origen. En -- 1934, el presidente Lázaro Cárdenas creó la primera Oficina Administrativa Central del Gobierno para el Control de Narcóticos. En 1939, México revisó e hizo más estrictos sus reglamentos sobre control de drogas, en parte como respuesta a los severos comentarios de los medios de información de Estados Unidos, que habían criticado la incapacidad de México para controlar su producción de narcóticos (32).

Posteriormente se sucedieron los tratados siguientes: la Convención de Ginebra de 1936, el Protocolo de LaKe Success de 1946, el Protocolo de París de 1948, el Protocolo de Nueva York de 1953 que

limitó el uso de estupefacientes para fines médicos y científicos, la Convención Unica de Estupefacientes de Ginebra de 1962, la Convención de Viena sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y el Protocolo de modificaciones de la Convención Unica de 1961 sobre estupefacientes de Ginebra de 1972.

En 1946, México fue uno de los miembros originarios de la Comisión de Estupefacientes, y desde entonces ha venido colaborando - en la labor de fiscalización internacional, no sólo en la propia Comisión, sino también en los organismos especializados de las Naciones Unidas que tienen nexos con la Comisión de Estupefacientes. Los representantes mexicanos también han formado parte de la Junta Internacional de Estupefacientes (33).

Como se ha visto, el estado mexicano forma parte de los principales convenios que constituyen el marco jurídico sobre la materia.

4.4.1. Características de la Política Exterior Mexicana

frente a las drogas

El gobierno mexicano ha respondido, con no menor recurrencia, - que ni la producción ni el tráfico de drogas hubieran alcanzado -- sus niveles actuales si no existiera un mercado tan amplio y en -- constante expansión como lo es el norteamericano. También ha recha

zados los cargos de corrupción y encubrimiento, señalando que la mayor parte del presupuesto de la PGR y la cuarta parte de la Secretaría de la Defensa Nacional se asignan a la campaña antidrogas.

Además del rechazo a tales críticas o "juicios externos", éste provoca en México la reacción buscada de reforzamiento y justificación de las acciones mexicanas. Debido a las implicaciones éticas o morales del tema, el gobierno mexicano puede negar la veracidad de las acusaciones, pero se ve obligado también, a demostrar que se trabaja en contra de ese problema, defendiéndose frente a las críticas que pueden cuestionar su legitimidad interna y externa.

Es decir, la naturaleza de esta cuestión favorece la influencia de las presiones norteamericanas en la elaboración de una política mexicana contra las drogas (34).

El examen de las características de la política del gobierno mexicano frente a las drogas, nos permite obtener algunas conclusiones sobre cuáles son los lineamientos que dirigen esa política. -- Una primera observación es que tales lineamientos se encuentran relacionados entre sí y que pueden explicar en parte la estrategia mexicana:

1) Un primer intento de gran importancia es la búsqueda de legitimación, referida ésta al sistema político en general y a los gobiernos mexicanos en particular. La vinculación del problema del

narcotráfico con la corrupción, y en general con las deficiencias del sistema político mexicano en la óptica del gobierno y medios de comunicación en Estados Unidos, convirtieron a ese problema en argumento y prueba de cualquier expresión crítica respecto a la realidad mexicana. Esto se da en un contexto de crisis económica y de problemas políticos que realizaron el tema de México en las visiones de seguridad norteamericanas, conduciendo a la revisión de la agenda bilateral tradicional, para incluir también el propio sistema político mexicano. Por otro lado, la propia situación interna mexicana lleva al gobierno mexicano a esforzarse por una mayor credibilidad. Con ello, resulta necesario no sólo evitar -- los argumentos de las críticas a la política mexicana, basados en la situación del tráfico de drogas, sino también lograr la valoración de los esfuerzos del gobierno mexicano en el combate al narcotráfico, de sus costos y logros.

Con esta finalidad es que se inscriben los objetivos de comunicación en el programa contra las drogas. Ha sido principalmente -- la PGR la que ha impulsado la difusión de la información concerrniente a las campañas y a sus logros, aunque otras áreas de la administración también colaboran en ello. Esta labor incluye tanto la publicación de informes y documentos, como la difusión de operaciones más específicas y sus resultados, a través de los medios de comunicación, y la información a través de pronunciamientos y discursos oficiales, sobre todo de cifras que den cuenta de lo alcanzado.

Hacia el interior, de esta información puede decirse que su difusión influye en la opinión pública, en el grado que los resultados reportados sean más visibles, y desde luego, en que el ambiente de la política mexicana sea propicio. La difusión de la información concerniente a los convenios bilaterales, también colabora para reducir las críticas o dudas respecto de la presencia o influencia extranjera en México en ese tema.

La PGR ha publicado la gran parte de los discursos, informes, documentos, etc. que se refieren a la actividad contra el narcotráfico, concediendo gran importancia a los costos económicos, humanos, sociales del trabajo desempeñado. Paralelamente, el procurador asiste anualmente al Congreso de la Unión a informar sobre los principales aspectos de la Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia; y avala tal informe con los documentos respectivos, comunicando también sobre el estado de los convenios bilaterales y su aplicación; además, ha sostenido diversas sesiones de prensa con periodistas nacionales y extranjeros sobre el tema (35).

La búsqueda de legitimaciones, entonces, una línea que, reforzándose con las demás, marca claramente la política mexicana en materia de drogas.

2) Dada la importancia que cobra este problema, y la discusión que genera hacia el interior, y en el ámbito internacional, se presenta también un esfuerzo de definición. Se trata de establecer la naturaleza de la problemática, su origen y significado, para con ---

ello delimitar el papel que desempeñan las operaciones en México, en el fenómeno internacional de narcotráfico, y la responsabilidad que corresponde al gobierno mexicano en la búsqueda de solución.

Tales esfuerzos de definición resaltan claramente los siguientes puntos:

- El problema de las drogas no tiene solamente un carácter policial o criminal; su naturaleza tiene implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales, tanto en su origen como en sus repercusiones.

- Se trata de una problemática internacional que, por lo tanto, afecta a distintas comunidades. Por ello el gobierno mexicano se ha comprometido y trabaja por combatirla. Le requiere de la colaboración de la comunidad internacional para lograrlo; debe reconocerse y respetarse la labor de cada país para combatir los distintos eslabones del problema: "es necesaria la concertación de acciones y recursos, la asistencia recíproca, el afianzamiento de la mutua confianza y la comprensión acerca de las ventajas que para todos representa una alianza honorable en la lucha compartida" (36).

- En este sentido, la responsabilidad en la búsqueda y aplicación de una solución al problema de las drogas a nivel internacio

nal, también debe ser definida. En México no podrá ser resuelto el problema porque no es un problema exclusivo de México. Se trata de un problema internacional y para combatirlo se requiere de una responsabilidad compartida.

Se presenta una interesante coincidencia entre estos esfuerzos de definición iniciados en México desde 1985 y las conclusiones a las que han llegado diversos foros internacionales, quienes han establecido el mismo tipo de conclusiones.

3) Además de la búsqueda de legitimación y de los esfuerzos de definición de conceptos, encontramos otros lineamientos de la política mexicana contra las drogas vinculados a la diplomacia mexicana. Uno de ellos es la tendencia a hacer válidas las líneas tradicionales de la política exterior ante la relación bilateral. En efecto, el gobierno mexicano ha sido llevado por la posición norteamericana a colocar la política de drogas bajo el esquema de su política exterior; con los resultados contrarios sin embargo, a lo buscado por Estados Unidos.

En el ambiente difícil de las relaciones bilaterales en la actualidad, el gobierno mexicano se mostrará reticente ante cualquier compromiso que implique grado alguno de "pérdida de soberanía" en el sentido más amplio que puede encontrar la lectura mexicana nacional tradicional. Es decir, la política de la administración gubernamental de México asumirá en adelante una posición semejante a la de otros temas de su política exterior rechazando --

juicios, cuestionamientos, alianzas o compromisos. La posición crítica de Estados Unidos habrá tenido, entonces, un efecto contraproducente materializado, por ejemplo, en la limitación del acuerdo binacional en la regulación y control de la colaboración de agentes norteamericanos y mexicanos en el combate al narcotráfico, y desde luego, en la negativa a autorizar la persecución en el espacio aéreo mexicano por parte de naves norteamericanas; además de la revisión de los acuerdos, por los que México recibe asistencia material en el combate al narcotráfico, del gobierno norteamericano. Esta línea de política parece mostrar una creciente importancia, y tendrá un peso significativo en los siguientes años.

4) Paralelamente, y como una salida tradicional y casi previsible, el último lineamiento, de la política hacia las drogas, es el mayor activismo multilateral.

La diplomacia de este tipo, mucho más intensa en los últimos -- años en los principales temas de la política exterior de México, -- (37), permitió al gobierno mexicano perseguir así los objetivos de su política en esta área, que intentó contrarrestar los cuestionamientos norteamericanos.

Esto coincidió, además, con una considerable ampliación de las discusiones sobre el tema en foros regionales y universales, creando un ambiente favorable para el nuevo activismo mexicano. Además, existía una gran coincidencia entre los planteamientos de los orga

nismos internacionales y la posición mexicana, en lo relativo al enfoque del problema, la definición de conceptos, la delimitación de responsabilidades, reconocimiento de los trabajos a distintos países afectados y respecto a la asistencia, o ayuda a éstos para combatir el narcotráfico y la producción de drogas.

En esta situación, la actividad multilateral mexicana recibe todos los impulsos para desarrollarse. El gobierno mexicano promueve y participa en los distintos encuentros internacionales sobre el tema, declaraciones conjuntas u otros mecanismos de coordinación con otros países. Desde la convocatoria mexicana a la Reunión Regional de Ministros y Procuradores Generales de Justicia del continente en octubre de 1986 (38), hasta la participación en la Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito (39), celebrada en Viena en marzo de 1987, es posible observar esta dinámica de la actividad mexicana y el reforzamiento de sus posturas con las conclusiones de tales reuniones.

Una expresión importante, que puede ser trascendente en esta situación, es la clara tendencia a que el gobierno de México reduzca la recepción de asistencia económica proveniente del gobierno norteamericano, bajo la consideración de que puede ser una forma de influencia, involucramiento o pretexto para críticas y cuestionamientos en ello y dejar el lugar a la asistencia procedente de organismos internacionales multilaterales, que pueden utilizar críticos semejantes a los mexicanos, para enfocar y abordar el tema. -

Los lineamientos que han sido esbozados se encuentran vinculados - entre sí, lo que los refuerza y permite prever cierta permanencia de los mismos en los siguientes años.

4.4.2. El interés Nacional en la Política Exterior

Sería conveniente que los programas de control de estupefacientes formaran parte integral de la política exterior del gobierno mexicano por cuatro razones por lo menos: garantizar que el uso - indebido de narcóticos no aumente dentro del país; reducir al mínimo el poder y la influencia corruptora de las organizaciones dedicadas al crimen; establecer una buena reputación internacional al cumplir con sus obligaciones en los tratados; y conservar y fomentar las relaciones positivas con Estados Unidos.

México ha intentado, en los últimos años, diversificar sus relaciones internacionales, pero sus vínculos con Estados Unidos de cualquier manera son más estrechos.

En el panorama de esa relación, los problemas del narcotráfico ocupan un sitio prominente. Deriva del que poseen en la política interna norteamericana. Ese es su rango. La situación es ésa, vista con realismo y sentido práctico. Cabe suponer que así será durante algún tiempo. En consecuencia, debemos actuar como lo requiere la nueva circunstancia. A diferencia de otros temas, contro

vertidos pero "limpios" -valga la expresión-, el narcotráfico es un tema "sucio". Trae consigo todo género de incriminaciones y -- agravios. Despierta emociones y las pone en pie de guerra.

El mal manejo del asunto (que puede ser buen manejo desde una perspectiva maliciosa) podría sublevar a la opinión pública, muy sensible a las explicaciones simplificadoras que se agotan en el señalamiento de "culpas" y el deslinde entre inocentes y responsables. Hay terreno propicio para la versión contemporánea del eter no conflicto entre "buenos y malos".

La evolución del problema y la dinámica de la relación entre - ambos países, nos obliga, a una mayor aproximación a los cambiantes términos del juego. No podemos perder el paso ni preguntarnos demasiado si también los estadounidenses deben reexaminar el trato con México. Tal vez lo harán; tal vez no.

El asunto es cómo desempeñarnos para bien de México. Quizás -- luego desencadenaremos revisiones por el lado norteamericano. Opg rará el principio de que a una acción, que sería la nuestra, co-- rresponde cierta reacción; y así sucesivamente.

Debemos conocer o intentar conocer a nuestros vecinos, tan a - fondo como sea posible. Aunque los hemos conocido por sus frutos, durante un par de siglos. Sin embargo, conviene reanudar la tarea, aunque no haya del otro lado, un esfuerzo equivalente. Se trata -

de lo que interesa a México.

En ese medio hay detractores de México, pero también partidarios. Existe, sobre todo, un número muy grande de posibles simpatizantes. Una versión superficial o prejuiciosa que se tenga sobre Estados Unidos, no los daña; nos daña a nosotros. Hay que dejar los lugares comunes; intentar nuevas prácticas eficientes y honorables; abrir el ancho campo para el ejercicio diplomático, formal e informal.

CAPITULO 5

LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS

CONTRA LAS DROGAS

CAPITULO 5

LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS CONTRA LAS DROGAS

En las políticas de narcóticos de Estados Unidos han sido particularmente importantes las actividades encaminadas a controlar el abasto de drogas, como reflejo del énfasis en la prohibición que ha dominado la escena norteamericana desde que se aprobó la Ley Harrison de Narcóticos en 1914. Es decir, que se ha dado muy poca -- atención a la reducción de la demanda. Como los narcóticos que más preocupan a los norteamericanos -- heroína, marihuana y cocaína -- tradicionalmente han llegado del extranjero, los esfuerzos por reducir el abasto internacional han sido factor clave en las políticas de Estados Unidos.

5.1. Legislación

Aunque el fenómeno de la drogadicción es universal, es en la sociedad norteamericana donde adquiere magnitudes considerables (siempre exageradas por cierto) y es el gobierno norteamericano el que

ha decidido cómo debe enfrentarse el problema y le ha dado atención prioritaria.

La política para controlar la producción internacional de narcóticos puede rastrearse por lo menos hasta principios de siglo (Tratado de Shanghai, 1909) cuando Estados Unidos buscó crear un sistema de tratados que obligara a todas las naciones a controlar la producción de opio y sus derivados.

La tolerancia pública en Estados Unidos hacia el opio, la morfina y la heroína terminó con el siglo XIX. En 1914 el Congreso norteamericano legisla el comercio de narcóticos a nivel federal, mediante la Ley Harrison que proporcionó los mecanismos para controlar la distribución de dichas drogas. Estipulaba que todas las personas que importaran, fabricaran, produjeran, elaboraran, vendieran, trataran, distribuyeran o entregaran drogas, tenían que registrarse ante el gobierno federal. La marihuana y el hachís no fueron incluidos en esta ordenación. La Ley Harrison fue diseñada, ante todo, para evitar la evasión fiscal.

En 1937, el Congreso promulga la Ley de Impuesto a la Marihuana, que prohíbe el cultivo, posesión y distribución de plantas de cáñamo, a fin de evitar que estas plantas llegasen a manos de traficantes. En ese mismo año, cuarenta y seis estados y el distrito de Columbia decretan leyes contra la droga y se castiga a los consumidores con las mismas penas que son impuestas a los narcotraficantes.

En las décadas de los cuarentas y cincuentas, las leyes sobre -- la marihuana no causaron protestas ni movilizaciones sociales, pues el uso de la droga no estaba difundido y en la mayor parte de los - casos estaba circunscrito a los sectores bajos, es decir, a los de escasos recursos económicos. El reporte de la comisión La Guardia - de 1944, demostró que la droga tenía un consumo muy limitado. Con - la Ley Boggs de 1951 y la Ley para el Control de Narcóticos de 1956 (que enmendaba la Ley Harrison de 1914 y a la Ley de Impuestos a la Marihuana de 1937) se impusieron drásticas penas a los adictos.

A fines de los años sesenta, cuando el número de consumidores - de drogas había aumentado en forma alarmante, el traficante que se le condenara por primera vez podía ser sentenciado a cadena perpetua en varios estados de la Unión Americana. Incluso la reincidencia podía traer como castigo la pena capital. Por ejemplo, en Georgia la venta de drogas a un menor de edad se sancionaba con cadena perpetua y su reincidencia era penada con la muerte; en Lousiana - una primera falta por venta se castigaba con la pena de muerte; en Texas y Missouri un juez podía imponer cadena perpetua por simple posesión.

Sin embargo, no es sino hasta finales de los años sesenta cuando el gobierno norteamericano empieza a invertir mayores recursos para abatir el consumo de heroína. Se inician entonces los esfuerzos diplomáticos por firmar convenios bilaterales con los principales países productores. En los sesentas (1968) es también cuando -

se crea la DEA, aunque en aquel momento se le diera más importancia a la rehabilitación del drogadicto como un instrumento esencial en la lucha contra el abuso de narcóticos y estupefacientes (40), de la que se le concede hoy. Lo que se consideraba entonces un problema de salud, hoy es visto como un problema de criminalidad.

La mayor parte de las sustancias psicoactivas quedaron sujetas en 1970 a control federal por medio de la Ley de Control y -- Prevención del Abuso de Drogas. La sección 812 del Título segundo de la Ley agrupa a la mayor parte de las drogas usadas en Estados Unidos en cinco clases, de acuerdo a sus propiedades. Las penas -- por violar esta ley se establecían de acuerdo a la sustancia de que se tratara.

Durante el periodo 1975 - 1980 y con la participación del Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, del Departamento de Salud y Servicios Humanos (antes Salud y Bienestar) y la Administración de Seguridad Social, entre otros, se iniciaron de manera más agresiva políticas gubernamentales en torno a la prevención, tratamiento e investigación del problema de los enervantes. sin embargo, el debate de carácter criminal de este problema se siguió polarizando de tal manera que perjudicó la efectividad de muchos de los programas establecidos debido a una falta de claridad tanto de los objetivos como de los métodos. Este hecho dejó un espacio político para ser observado y aprovechado por la siguiente ad

ministración Reagan, quien criticó la "falta de dirección" de Carter ante el grave problema de los estupefacientes.

Cuando Ronald Reagan llegó al poder, se comprometió a combatir la drogadicción, comercialización y consumo de drogas. Llegó incluso a imponer sistemas de revisión médica en su extensa burocracia para detectar a funcionarios que fueron o que eran drogadictos.

Pareció ser que la "cruzada santa" del señor Reagan tuvo mucho mar de fondo. Algunos especialistas quieren creer que la razón -- fué política. Según datos de la oficina estadounidense para el -- control de las drogas, el comercio ilícito de enervantes está ligado a movimientos de liberación de algunos países.

Los rebeldes, según esas fuentes informativas, utilizan los -- enervantes como moneda corriente para obtener armas en el mercado negro que, de ellas, existe en Estados Unidos. Y ésto deja ganancias superiores a los cien mil millones de dólares anuales. Además de amenazar la "seguridad" estadounidense, esta razón podría tomarse como válida (41).

Al tomar posesión en 1981, Reagan subrayó que la reducción del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos sería una de sus --- prioridades. Para este propósito propuso una estrategia de cinco puntos:

Primero: prevención, que incluiría la educación de los jóvenes acerca del peligro de las drogas.

Segundo: desintoxicación y tratamiento para drogadictos.

Tercero: investigación tendiente a entender las causas y consecuencias de la drogadicción.

Cuarto: aplicación de las leyes contra el narcotráfico, a fin de destruir sus organizaciones, así como la intercepción de cargas antes de que sean distribuidos entre los consumidores.

Quinto: cooperación internacional para controlar la producción y envío de narcóticos (42).

A pesar del propósito explícito de estudiar medidas para desalentar el consumo de drogas ilícitas entre los jóvenes, y disminuir en esta forma la demanda, los programas de prevención -como en el pasado- no han recibido prioridad alguna. Prueba de ello es -- que en 1985 el presupuesto de la administración Reagan destinado a todos los programas de prevención, de 122.4 millones de dólares, fue sólo el 12 % del presupuesto de la DEA, orientado a las actividades de represión del narcotráfico. Además, el presupuesto para los programas de prevención se redujo en 5 % desde 1984, mientras que el de la DEA aumentó en 70 % entre 1981 y 1985, al pasar de 708 millones de dólares a más de mil 200 millones de dólares (43).

El hecho de que la administración Reagan otorgara la prioridad a los programas de represión del narcotráfico sobre los de prevención del consumo, no es algo que sorprenda. Como se dijo antes, - se trataba de una política plenamente consistente con una creencia básica que han comprometido todas las administraciones estadounidenses desde la década de los sesentas y aún antes, de que la esencia del problema del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos reside en la existencia de una oferta continua y no el consumismo mismo. Por lo tanto, según esa política, la mejor manera de acabar con el mercado de estupefacientes es la eliminación de éstos en el lugar donde se producen, o el sitio más cercano posible. Es el objetivo reducir al máximo el flujo de drogas ilícitas de los países productores hacia Estados Unidos. Así, en el informe del Departamento de Estado que presenta anualmente ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado sobre este problema se afirma: "la prioridad más alta la recibe el control del cultivo de drogas en los países productores; la segunda prioridad la recibe la intercepción de las drogas de las áreas productoras, a los países de tránsito y hacia los Estados Unidos" (44).

La asignación de este orden de prioridades llevó a la administración Reagan a definir al narcotráfico como un problema "internacional" en el que todos los países tienen una "obligación" para contribuir a su solución. En este sentido, la administración declaró como tarea prioritaria de la política exterior estadounidense se lograr que todos los países afectados por el narcotráfico res-

pondieran a este interés. La definición de dicha política consistió en cuatro puntos:

1. Los países productores de narcóticos, o aquellos a través de los que se envían, deben aceptar la responsabilidad, en tratados internacionales, para reducir la producción e interferir con el contrabando.

2. La comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos tomar los pasos necesarios.

3. El énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de los cargamentos no -- basta.

4. En países productores que requieren ayuda de Estados Unidos, ésta deberá condicionarse a los acuerdos para reducir la producción de drogas (45).

Para cumplir con los objetivos de esta política, Estados Unidos proporciona desde hace tiempo asistencia técnica y financiera a los países productores para la eliminación de los cultivos de drogas, o su intercepción antes de que lleguen a su territorio. En 1986, Estados Unidos destinó alrededor de 60 millones de dólares para este programa, de los cuales alrededor de 32 millones de éstos se destinarían a los países latinoamericanos, o sea más del 60 %.

El problema de la estrategia adoptada por Estados Unidos es -- que, en la práctica, tiende a trasladar la responsabilidad política del control de la producción de drogas y su envío al mercado estadounidense a los programas de los países productores, en la medida en que si las actividades no fructifican, el fracaso se -- atribuye a estos países. El enfoque tiende a ignorar la fuerza de los estímulos económicos que representa la existencia de un amplio mercado a lo largo de toda la cadena de producción-distribución - de drogas ilícitas y hace caso omiso de la importancia de la de-- manda. Sobre todo no se toma en cuenta que el 40 % de los ingre-- sos de la mafia estadounidense, según un reciente informe de la - Comisión establecida por el presidente Reagan para investigar las actividades del crimen organizado en Estados Unidos, provienen -- del narcotráfico (46).

Pero quizá a esas omisiones se debe que esta política haya fra-- casado hasta ahora.

5.2. Organismos responsables

En el caso del narcotráfico aparecen un número importante de - departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva y un número conside-- rable de comités y subcomités en el Legislativo.

La participación de cada una de estas organizaciones esta de--

terminada con base en dos criterios: por un lado, aquellos que tienen que ver con la actividad del narcotráfico propiamente dicha, y por el otro, los que tienen que ver con la erradicación de cultivos de estupefacientes.

5.2.1. Rama Ejecutiva

5.2.1.1. Departamento de Estado

Es el principal responsable de la política de erradicación. La Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos adquirió con la firma de la Ley de Control Internacional de Narcóticos, aprobada en octubre de 1986, un papel muy importante como coordinador del programa internacional de control de narcóticos, incluyendo la administración de recursos del programa. Esta oficina estará en coordinación con el Departamento de Justicia, el de Defensa a través del Programa Internacional de Entrenamiento Militar (IMET), los comités sobre Asuntos Exteriores y el de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y del Senado y el Contralor General (quien debe realizar una investigación completa sobre la efectividad del programa norteamericano de control internacional de narcóticos).

Otra oficina vinculada es la de Asuntos Consulares, que tiene que vigilar la negativa o cancelación de visas a aquellos países

que no cooperen con el combate del narcotráfico. Otra función es la de otorgar pasaportes diplomáticos a oficiales de la DEA (Administración para el combate de drogas) con el fin de facilitarles su trabajo en los países donde son asignados.

La importancia del papel del Departamento de Estado se debe, - en gran medida, al hecho de que tanto el gobierno como el Congreso de Estados Unidos consideran que el origen del problema se encuentra en los centros productores de droga, es decir, en aquellos países donde se produce. Entre las funciones más importantes del Secretario de Estado se encuentran las de revisar o negociar tratados de extradición y su aplicación en materia de narcotráfico; y aconsejar a las instancias gubernamentales nacionales e internacionales competentes sobre el otorgamiento de préstamos o beneficios comerciales a países productores de droga, dependiendo de la efectividad en la aplicación de programas de erradicación - (47).

5.2.1.2. Agencias Independientes

Además de estas agencias existen otras que son independientes que están encargadas de algunos asuntos internacionales en materia de drogas. La Agencia de Información de Estados Unidos (United States Information Agency, USIA), se encarga de la promoción de una variedad de programas relacionados con la educación, producción y control de drogas en otros países, a través de intercam

bios de personal y de transmisiones de radio y televisión. Además actúa como patrocinador de las visitas al extranjero de norteamericanos sobre los tópicos de drogas y acción comunitaria, así como el tráfico de narcóticos y la prohibición. En otras palabras, la principal responsabilidad de esta agencia en esta materia, es la de ayudar a crear una respuesta internacional al problema del abuso de drogas.

La Agencia para el Desarrollo Internacional (Agency for International Development AID), por su parte tiene la función principal de presentar, en su informe anual al Congreso, una descripción detallada de los programas y actividades que lleva a cabo -- con respecto a la producción de drogas ilícitas (tales como los programas de sustitución de cultivos); y una evaluación de la -- efectividad de esos programas y actividades en la reducción de la producción de narcóticos ilícitos. La persona encargada de esa -- evolución es el mismo director de la AID.

5.2.1.3. El Departamento de Justicia

En cuanto al programa del control de tráfico de drogas, la naturaleza de las instancias gubernamentales que participan es distinta, debido al carácter jurídico-político del problema. En este sentido, es el Departamento de Justicia al que corresponde el control y coordinación de la puesta en marcha de dicho programa. Den

tro de este departamento tenemos:

a) La Administración para la aplicación de la ley en materia - de drogas (Drug Enforcement Administration). Esta oficina tiene como principal función aplicar las leyes y reglamentos sobre narcóticos y sustancias controladas. A largo plazo, acabar con los principales narcotraficantes y destruir las redes, para lo que se basa en investigaciones sobre quienes operan a nivel interestatal e internacional. Esta oficina está en coordinación con autoridades competentes a nivel federal, estatal y local y también con -- agencias en otros países a través de entrenamiento, investigación científica e intercambio de información en apoyo al control y pre vención del tráfico de drogas, a través de la designación de agen tes en el exterior ubicados en las representaciones diplomáticas.

Entre las agencias con las que tiene contacto esta oficina se encuentran, FBI, Departamento de Justicia, Servicio de Aduanas, - Servicio de Impuestos Internos (Departamento del Tesoro) y Guar-- dia Costera (Departamento de Transporte). A su vez mantiene con-- tacto con el Departamento de Defensa (Armada, Marina y Fuerza Aé-- rea).

b) Oficina Federal de Investigaciones. (Federal Bureau of In-- vestigations, FBI). Desde 1982, el procurador general dió al FBI jurisdicción para trabajar coordinadamente con la DEA en materia de drogas. De esta forma el administrador de DEA envía reportes

al director del FBI quien los supervisa y los agentes de DEA trabajan coordinadamente con los del FBI, en los principales casos a nivel nacional, pero también en muchos casos a nivel internacional, a través de la supervisión del trabajo de los agentes de la DEA en el exterior.

Cabe aclarar que ambas agencias (DEA y FBI) guardan estrecha relación con algunas secciones del Departamento de Justicia, tales como, la División de Crímenes y dentro de ésta con la Sección de Narcóticos y Drogas Peligrosas, y con la Sección de Crimen Organizado y Extorsión. Otra sección con la que tienen vínculos es con la de Migración, SIN, y dentro de ésta con la Patrulla Fronteriza (Border Patrol).

En el mes de febrero de 1987, el procurador Edwin Meese creó una Junta (National Drug Enforcement Policy Board) que está encargada de coordinar los programas de prevención y tratamiento de la drogadicción así como los esfuerzos para la aplicación de la ley.

5.2.1.4. Departamento del Tesoro

Este departamento contribuye en el programa de control de tráfico de drogas a través de dos agencias:

- a) Servicio de Aduanas. Esta oficina tiene un papel importante

te en el Programa de Control Internacional de Narcóticos, dete---
niendo y confiscando contrabandos de narcóticos en las fronteras.
Trabaja estrechamente vinculada con la Patrulla Fronteriza y con
la Guardia Costera.

b) El Servicio de Impuestos Internos (Internal Revenue Service)
Una de las funciones de esta oficina es la del cobro de impuestos
y evitar su evasión mediante la investigación de violaciones civi
les y criminales de la ley tributaria (48).

Esta oficina teóricamente no tiene que ver con el problema del
narcotráfico. Sin embargo, en la práctica es mucho más fácil de--
mostrar la evasión de impuestos de traficantes de drogas (por la
no declaración de propiedades e ingresos) y castigarlos por vio--
lar la ley tributaria. Este mecanismo es muy efectivo en el sentid
do de que como la pena es discrecional, los jueces pueden tener -
control sobre este tipo de delincuentes (encerrándolos el tiempo
que ellos consideren) y con ello ganar tiempo para conseguir prue
bas y testigos que contribuyan para que sean juzgados por el otro
delito: narcotráfico.

5.2.1.5. Departamento de Transporte

El secretario de este departamento en consulta con el Secreta-
rio de Estado incrementaron los esfuerzos para negociar con otros

países los procedimientos adecuados para facilitar la detención de embarcaciones sospechosas. En el caso de negativa se solicita al - presidente prohibir el acceso a embarcaciones a puertos norteamericanos que se rehúsan a cooperar.

La participación más directa de este departamento en el combate al narcotráfico se realiza a través de la Guardia Costera (Coast - Guard). Esta tiene la capacidad de interceptar embarcaciones sospechosas de transportar drogas ilícitas. Sin embargo, antes de que - estas naves sean inspeccionadas, la Guardia Costera deberá obtener el permiso principal de la embarcación o bien del gobierno del --- país de donde provenga, trámite que lleva entre 3 y 4 días.

5.2.1.6. Departamento de Defensa

En la discusión de la ley se debatió largamente sobre la participación del ejército en el combate al narcotráfico. Se llegó a - la conclusión de que sí lo haría, pero con ciertas limitantes: no se consideró propio que realizara investigación o control ("andar por las calles o tocando puertas para detener a posibles sospechos"). Así, su participación se concretaría a que sólo bajo ciertas condiciones el personal militar norteamericano asistiría a -- las instancias competentes (oficiales de la DEA, FBI, etc.). Por otro lado, se requiere de la aprobación del Secretario del Departamento de Estado para que, en cualquier situación de emergencia,

autorice el uso de las fuerzas armadas con el "propósito de aplicar la ley antinarcóticos". La autorización del uso de las fuerzas armadas para este propósito deberá ser firmada sólo por el Secretario de Defensa y por el Procurador General. Sin embargo, dado el impacto que tienen dichas operaciones en política exterior norteamericana se considera apropiado que el Secretario de Estado firme cualquiera de tales declaraciones de emergencia (49).

5.2.1.7. Departamento de Salud y Servicios Humanos

Este departamento participa en el problema de drogas a través del Instituto Nacional sobre abuso de Drogas (National Institute on Drug Abuse) el cual se encarga del diseño de programas de prevención y rehabilitación para el abuso de drogas y del diseño de estadísticas que dan cuenta de la magnitud y evolución del problema.

5.2.2. Rama Legislativa

En la discusión sobre narcotráfico participan y están interesados un número importante de comités y subcomités del Senado como la Cámara de Representantes.

En principio, el tratamiento del tema del narcotráfico, en especial la erradicación, es competencia del Comité de Asuntos Exte

riores de la Cámara de Representantes y del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Ello debido a que el enfoque de este tema en Estados Unidos prioriza la interpretación del narcotráfico en su expresión internacional sobre lo que es el problema interno - del consumo y del comercio.

Sin embargo, las distintas proyecciones de ese proceso interno (judicial, económico, de salud, etc.) hace que diversos comités de la Cámara de Representantes y el Senado traten aspectos - del problema. Esto llevó a la formación en la Cámara de una instancia que los integrara. De esta manera en 1982 se creó el Comité Selecto sobre Control y Abuso de Narcóticos (Selected Committee on Narcotics Abuse and Control) presidido por el representante demócrata por Nueva York, Charles Rangel, que cada año presenta un informe detallado sobre el tema de narcóticos tanto a - nivel nacional como internacional. Dicho comité está integrado - por 25 miembros y alimenta sus investigaciones al Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, que a su vez discute con el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Al mismo tiempo el Comité - Selecto debe reunir las opiniones tanto del Ejecutivo como del - Legislativo sobre esta cuestión. No está claro por qué no existe un comité similar en el Senado ni un comité conjunto, en circunstancias en que este cuerpo tiene mayores funciones de política - exterior.

5.2.2.1. México en los debates Legislativos

Los debates legislativos sobre el problema del narcotráfico -- dieron pie, en el periodo 1981 - 1986, para que en 47 intervenciones (16 %) se mencionara el nombre de México. Esto habla de lo -- frecuentes que durante 1985 y 1986 fueron las intervenciones so-- bre narcotráfico que tuvieron que ver con México, pues de años an-- teriores no se tiene registrada prácticamente ninguna interven-- ción de este tipo.

En este terreno se consideraron como "favorables" las intervenciones que en los años ochenta encomiaron la labor de la policía mexicana en su lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes; las que criticaron la segunda Operación Intercepción como un re-- curso eficaz para forzar la cooperación mexicana (50); las que reconocieron la necesidad de combatir con más ahínco la demanda de drogas en Estados Unidos al tiempo que censuraban lo exagerado de las acusaciones a México; y, finalmente, las que reconocían que, luego de diversas presiones ejercidas por el gobierno estadouni-- dense, las autoridades mexicanas habían dado pruebas suficientes de su voluntad para cooperar.

En cuanto a las intervenciones "desfavorables", se considera-- ron como tales a aquellas que culparon a la corrupción imperante en México ya fuera de los fracasos en los programas de erradica-- ción de plantíos, ya fuera de los maltratos recibidos por diver--

sos agentes de la Drug Enforcement Agency (y que llegaron al asesinato en el caso del agente Enrique Camarena) o ya fuera de la desaparición de turistas estadounidenses presuntamente secuestrados por narcotraficantes.

Rara vez los legisladores hacen uso de la palabra para referirse específicamente a alguna cuestión relativa al proceso político en México. La mayoría de las ocasiones los congresistas incursionan en ésta área como producto de su interés por otra. Quizá el ejemplo típico sea el narcotráfico. Muchas de las intervenciones que criticaron la falta de cooperación mexicana en la lucha contra el narcotráfico ilícito de estupefacientes terminaban censurando la corrupción gubernamental en México, especialmente la de los cuerpos policíacos.

El gobierno de México, al margen de si está o no de acuerdo -- con la forma o profundidad con la que se lleva a cabo en Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico, reprobó en su momento el espíritu con el que la legislación estadounidense enfrentó la dimensión internacional del problema. En el texto de la Ley para el Control de Narcóticos de 1986 se encuentran amenazas dirigidas ex presamente contra México que eventualmente se pueden materializar en caso de que la cooperación mexicana en esta materia no sea, a juicio del gobierno estadounidense, suficiente. La promulgación oficial de advertencia sobre los peligros que pueden enfrentar -- los turistas de Estados Unidos al venir a México, la negativa del

trato fiscal favorable a las exportaciones mexicanas o el voto negativo a las solicitudes de crédito de México en los foros multilaterales de desarrollo son algunas de las acciones que los legisladores de Estados Unidos amenazaron con promover en caso de que las autoridades mexicanas actuaran con negligencia en el combate al tráfico ilícito de estupefacientes (51).

Dentro del consenso bipartidista que pareció existir en torno al empeño con el que se debe luchar contra el narcotráfico, los senadores parecían inclinarse menos por las medidas más extremas. Al menos ellos rechazaron la propuesta de recurrir a las Fuerzas Armadas para detener el contrabando de drogas que pasa por la frontera con México, en contraste con los miembros de la otra Cámara que sí lo aceptaron.

La gran mayoría de los congresistas estadounidenses discutieron y votaron cuestiones relativas al narcotráfico en un sentido poco favorable a los intereses de México. Al revisar el Congressional Record fue evidente que, si bien las intervenciones de mayor tolerancia hacia México provenían de legisladores liberales, mientras que las más "duras" correspondían a congresistas de corte conservador, en general tanto unos como otros hicieron uso de la palabra para señalar la corrupción imperante en México como una de las causas principales del fracaso de los esfuerzos por disminuir el consumo de drogas en Estados Unidos. Aunque fueron los conservadores quienes votaron en pro de las medidas más drás-

ticas, el margen con el que se aprobó la nueva legislación sobre drogas permite pensar que los liberales no se mostraron muy descontentos con el tono agresivo con el que la ley aborda el aspecto internacional del problema.

Un análisis de las iniciativas de ley que contienen un efecto potencial en México o en los asuntos México - Estados Unidos, -- ilustra la importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral y sirve para señalar las áreas y la problemática específica en que el Congreso del vecino del norte puede afectar a - nuestro país

Las audiencias que sobre México o sobre cuestiones bilaterales se realizaron durante la 99 legislatura, muestran claramente la creciente preocupación del Congreso estadounidense por la situación que vive nuestro país. De las 22 audiencias, cuatro se enfocaron al problema del narcotráfico.

El análisis de las acciones legislativas (proyectos de ley, - resoluciones y audiencias) con efectos potenciales en México hace evidente la complejidad del fenómeno bajo estudio. Tal dificultad en observar los patrones de la actuación del Congreso norteamericano con respecto a México se explica por el hecho de que las iniciativas de ley persiguen primordialmente un objetivo interno y generalmente, sus efectos en el exterior sólo son de carácter secundario. Además hay que tomar en cuenta que existe --

una fragmentación y dispersión del cuerpo legislativo estadounidense.

El papel de los actores no gubernamentales en la definición de la política norteamericana hacia México es muy importante. Los cambios en la política norteamericana hacia nuestro país en los últimos años parecen obedecer, en gran parte, a la evolución del debate político norteamericano más que a una decisión estratégica de alterar la relación bilateral.

5.2.2.2. Pugna entre el Congreso y el Ejecutivo

El ejemplo más significativo de pugna burocrática fue la decisión del presidente Reagan de disminuir el presupuesto asignado al proyecto antidrogas en más de 900 millones de dólares en 1987 a tan sólo dos meses de haber firmado la ley, medida que no sólo provocó la reacción del Congreso, sino también de algunos departamentos de la Rama Ejecutiva (52). La decisión afectó a las siguientes áreas: a) asistencia estatal y local (de 238 a 5 millones); b) Fondo al Servicio de Aduanas (de 523 a 425 millones); c) el Programa de Educación Antidrogas (de 200 a 100 millones); d) prevención al abuso de drogas (de 502 a 321 millones); y e) el Programa de Tratamiento para Usuarios de Drogas (de 455 a 244 millones). Dichos recortes confirman dos cuestiones, que ya desde las discusiones previas a la aprobación de la Ley Antidrogas apa-

recieron como puntos de negociación y de conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso. La prioridad, en términos de asignación de recursos, tanto a las áreas de cooperación internacional como a los temas de aplicación de la ley por sobre los de prevención corroborando con ésto el énfasis que esta administración, a través de -- sus políticas y programas en materia de drogas, puso en el aspecto jurídico-criminal a costa de otros programas de carácter so--- cial.

Estas discusiones muestran que el problema de la coordinación burocrática en esta política definida como prioritaria, no sólo -- no ha sido resuelto sino que se ha vuelto más complejo. La ausencia de una instancia lo suficientemente fuerte para encabezar tal política, para adoptar las decisiones más importantes y para coo-- rdinar los esfuerzos de las oficinas involucradas, controlando a -- la competencia entre ellas, ha sido criticada por políticos y me-- dios en Estados Unidos. La preocupación inicial se refiere a la -- pérdida de eficacia de una política de control del consumo de dro-- gas y del narcotráfico que cuenta con amplio consenso. A estas di-- ficultades se agrega además la que deriva de la oposición Ejecutivo-Congreso en relación a las pruebas antidrogas propuestas por el Ejecutivo para empleados de su gobierno, el Departamento de -- Educación objetó la aplicación de dicha prueba a los nuevos maes-- tros, considerando que difícilmente ésta pudiera colaborar en la disminución del consumo de drogas en las escuelas (53).

Por otro lado, la segunda cuestión que es posible identificar como punto de conflicto se refiere a las decisiones que llevan a restringir "formalmente" la participación de ciertas instancias gubernamentales en el programa antidrogas. Tal es el caso de la Oficina de Aduanas que, a través de su comisionado, William Von Raab, ha tratado de influir en la toma de decisiones en materia de drogas, tanto por interés propio, como por los cortes presupuestales que dicha oficina ha sufrido (54).

La reacción del Congreso, respecto de la decisión del presidente Reagan de recortar el presupuesto al programa antidrogas, fue en general de perplejidad en el sentido de cómo el presidente podía ser capaz de recortar programas que el mismo apoyó a nivel nacional. Tal inquietud del Congreso se había hecho ya evidente desde las discusiones sobre asignación de recursos previos a la aprobación de la ley que mostraba la forma irregular de aprobación del presupuesto correspondiente. Al respecto el Senador Domenici declaró que los 13 subcomités de Asignaciones habían logrado, después de trabajar todo un año, estructurar el presupuesto, y esto se alteraba con la introducción de un nuevo programa (de drogas) que requería de financiamiento. La diferencia fue resuelta incluyendo este programa en la propuesta del "presupuesto complicado" que estaba siendo discutida en ese momento en el Senado. Por su parte, la Cámara de Representantes resolvió el problema de financiamiento tomando un tercio del 1 % de todos los programas discricionales federales, incluyendo el militar. A esta medida se opu--

sieron tanto la administración Reagan como algunos miembros clave del Senado (55).

Al estudiar el Congreso, vale la pena ubicar su lugar institucional en perspectiva. Las Cámaras cumplen una función muy importante como foros de discusión pública donde se pueden ventilar -- controversias que en otros ámbitos no se analizan abiertamente. -- Una audiencia sirve, ante todo, para presentar actores, identificar bandos en pugna y definir puntos de conflicto. Los mensajes -- que algunos funcionarios trataron de enviar a México utilizando -- las audiencias de 1986 exhibieron como una necesidad apremiante -- la solución de ciertos problemas bilaterales respecto de los cuales el gobierno mexicano actuaba con indiferencia. Al mismo tiempo, sin embargo, también sirvieron para hacer evidente las discrepancias interburocráticas que mantienen las dependencias encargadas de formular la política de Estados Unidos hacia su vecino. En el último análisis subsiste la decisión del gobierno de Washington de no presionar a México para que solucione el problema de la -- deuda; es decir, de no crear tensiones en el área donde posibles diferencias entre los dos países pueden traer consigo perjuicios de mucha mayor envergadura que los que acarrearán desacuerdos en materia de narcotráfico o de seguridad para el turismo.

Para terminar con el tema, conviene señalar que ésta es una -- área donde, como en el caso de la protección a estadounidenses en el extranjero, el Congreso se considera ampliamente facultado pa-

ra intervenir. Fue gracias a sus presiones que en 1979 la administración del presidente Nixon inició la política de acuerdos bilaterales relativos al tráfico ilícito de estupefacientes que prevalece hasta hoy. Desde hace más de 15 años, el conflicto entre el Departamento de Estado y el Poder Legislativo ha sido constante, y sigue el patrón anteriormente descrito en el que los congresistas acusan a los funcionarios de anteponer los intereses de otros pueblos a los del suyo propio. Esto permite concluir que aún cuando eventualmente llegue al poder un régimen menos preocupado por el consumo masivo de narcóticos, el potencial del conflicto con las autoridades mexicanas permanecerá latente.

5.3. El control de los narcóticos en Estados Unidos

5.3.1. Dimensiones del problema para Estados Unidos

En cuanto al marco jurídico con base en el cual se reglamenta a nivel interno el problema del consumo de drogas, Estados Unidos ha creado 12 comisiones regionales contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Esta medida proviene de una política de mano dura propia de la administración Reagan que surge como un rechazo al fenómeno de la "cultura de las drogas". En este sentido, el gobierno ha puesto un especial énfasis en el carácter criminal de la drogadicción para extirpar de "raíz" el problema.

En lo que se refiere a la educación y cooperación, la administración ha impulsado, entre otras cosas, la participación de una organización formada por padres de familia. A pesar de su insignificancia numérica (alrededor de 4 mil personas), el presidente -- Reagan dió a la organización una dimensión nacional al apoyarla -- de dos maneras fundamentales: primero, haciendo referencia a ella en algunos de sus discursos, diciendo que la labor de esta organización ha sido muy importante para combatir y terminar con la --- "epidemia" de la drogadicción, incitando a dicha organización a -- seguir trabajando arduamente para terminar definitivamente con el problema; y segundo, designando a su esposa, Nancy, como su representante personal en las numerosas asambleas de ciudadanos que se dedican a la guerra contra las drogas.

Para tratamientos e investigaciones científicas, la administración Reagan destinó una parte poco significativa de recursos a estas dos áreas. Esto puede ser claramente observable si comparamos el presupuesto asignado a comisiones del Departamento de Salud y aquellas instituciones de carácter policíaco. Por ejemplo, para -- el año fiscal 1983 se destinó al Instituto Nacional contra el Abuso de Drogas (INAD) que depende del Departamento de Salud, un presupuesto de 73 millones de dólares, y a la DEA, que depende del -- Departamento de Justicia, un presupuesto de 239.8 millones de dólares. Comparando con el presupuesto del año fiscal 1980 en donde el INAD recibió 321.2 millones de dólares y la DEA 200.7 millones de dólares, es posible observar una vez más el interés del presi-

dente Reagan de resolver el problema del consumo y tráfico de drogas vía mecanismos jurídico-policíacos, en lugar de programas sociales. Por último, cabría mencionar que aparecieron fuertes críticas por parte del Comité de la Cámara Baja, que se encarga de analizar la cuestión de narcóticos, en el sentido de que el presidente Reagan recortó 40 % los recursos para este fin. Según Charles Rangel, presidente de dicho comité, "la guerra verbal de la administración contra las drogas no se traduce en los presupuestos y actividades de agencias claves".

En necesario partir de una breve evaluación de este factor para comprender por qué el diagnóstico del estado norteamericano sobre el origen y la causalidad del narcotráfico es deliberadamente erróneo, e igualmente, para percibir cómo el manejo y los mecanismos para su control no se han traducido en la disminución del consumo ni de la producción interna de drogas, pues aquéllos se orientan fundamentalmente a la persecución y represión externas, cuyos costos los asumen los gobiernos extranjeros.

Exagerar el número de consumidores y del gasto norteamericano en drogas ayuda a justificar la agresividad de la política de criminalización de la drogadicción (que desde luego no distingue entre el uso y el abuso) y a interpretar cualquier reducción en el consumo, por insignificante que sea, como un aliento para seguir la misma dirección, pero con mayor ahínco. Así, como señala Nadelman, los costos de la política actual nunca se consideran (56).

No resulta fácil, por la naturaleza clandestina del comercio, - precisar las magnitudes del consumo, pero vale la pena aclarar que las estimaciones oficiales presentan importantes variaciones dependiendo de la fuente y que, por lo tanto, no todas las estimaciones pueden coincidir con la realidad, cualquiera que ésta sea.

La DEA, la patrulla fronteriza y grupos antidrogas, por ejemplo, tienden a exagerar el número de adictos y del gasto norteamericano total en drogas. Esto les permite pedir mayor presupuesto para sus oficinas y disimular su fracaso frente a una "epidemia" de tales - dimensiones. Según el vicepresidente Bush, el comercio ilícito de drogas superaba los 100 000 millones de dólares en 1985.

Según el Select Committee on Narcotics Abuse and Control, la -- "industria del narcotráfico" era un negocio de 130 000 millones de dólares en 1986 (57).

El mejor estudio sobre el gasto norteamericano en drogas, publicado en 1983, sostiene que dicha cifra no rebasaba los 27 000 millones de dólares, suponiendo 500 mil consumidores regulares de heroína, 4 millones de consumidores de cocaína y 20 millones de fumadores de marihuana (58). Si estas cifras son confiables, tendríamos que el número de heroinómanos hoy es igual al de hace 15 años y que en los últimos 15 años, el consumo de marihuana ha tendido a decrecer. El problema de los ochentas, sobre todo, es un aumento - en el consumo de la cocaína.

Finalmente, los medios de comunicación y la opinión pública que forma y representa terminan con la consolidación de un mito costoso, del que muchas naciones participan.

Así, la política antidrogas norteamericana, atrapada en la simbología que ella misma ha creado y de la cual se nutre, ha reducido al mínimo el espacio necesario para una evaluación correcta de los resultados de la misma. El debate político actual se refiere -- sobre todo al nivel adecuado de recursos que debe destinarse a los esfuerzos por combatir el abuso de drogas, a la prioridad que debe concedérsele a la política, etc. Pero el consenso en torno a la -- idoneidad de la política en vigor es claro, y la discusión sobre -- políticas de regulación alternativas tales como la legalización o la "discriminalización" está por lo pronto descartada, aunque no -- lo haya estado en el pasado y pueda resurgir en el futuro.

5.3.2. Programas y estrategias norteamericanas

en la lucha contra el narcotráfico

El pueblo norteamericano identifica a la droga con los peores -- aspectos: crimen, violencia, pleitos callejeros, armas de fuego, -- enfermedad y muerte por sobredosis. Tiene la idea de que es una -- droga extranjera, introducida al país de contrabando por latinoame -- ricanos y asiáticos. Esta creencia es propiciada y fomentada por --

el propio gobierno de Estados Unidos.

Con base en la perspectiva de considerar el consumo de enervantes como un problema de criminalidad más que de salud pública en 1971, el entonces presidente, Richard Nixon declaró la "guerra" - contra las drogas. La expresión más clara de esta posición la podemos encontrar en que dentro de las políticas adoptadas a nivel federal, estatal y local, se dio una activa participación de las agencias del poder judicial.

Con la creación de la Oficina para la Aplicación de la Ley sobre el Abuso de Drogas (OALAD) de la Casa Blanca en 1972, la parte del presupuesto federal destinada a la prevención de drogas aumentó 100 %. Durante su corta existencia, la oficina utilizó métodos policíacos para contrarrestar el tráfico y el uso de narcóticos, empleando la táctica de enviar "unidades de golpeo" -compuestas por agentes judiciales de diversas agencias- a 33 ciudades -- del país, con el fin de localizar y detener vendedores y compradores de drogas ilícitas.

Las actividades de la OALAD, que por su naturaleza era represiva y vigilante, en muchas instancias desplazaban la autoridad de la policía local para realizar acciones cuestionables por su legalidad constitucional (allanamiento de morada, intervención ilegal de teléfonos, etc.), generando así desconfianza pública. La OALAD se desintegró en 1973 para formar parte de una nueva agencia, jun

to con la Oficina Nacional de Inteligencia de Narcóticos, denominada Drug Enforcement Administration (DEA)(Administración para -- combatir las Drogas), la cual inició sus actividades con 4 mil em pleados, la mitad de los cuales eran agentes judiciales. Cabe men cionar que el presupuesto para los programas de la aplicación de la ley aumentó de 20.2 millones de dólares en 1969 a 317 millones en 1975, de los cuales aproximadamente 44 % fue destinado a DEA.

Ante el ascenso brutal de la drogadicción y las actividades -- del narcotráfico en Estados Unidos, el gobierno de ese país esta-- bleció el 10 de julio de 1973 la DEA, superagencia que depende -- del Departamento de Justicia y tiene la facultad de dirigir las - operaciones internas de localización de narcotraficantes. Igual-- mente recaba y evalúa los informes sobre cultivo y distribución - de drogas que le proporcionan los servicios de inteligencia de pa íses extranjeros.

Pero, además, agentes suyos colaboran personalmente con las au toridades de otras naciones en su lucha contra el narcotráfico. - El número de esos agentes comisionados en el exterior ha aumenta-- do de modo considerable, ya que en 1977 eran 379, y para 1985 su número había llegado a cerca de dos mil. La mayor parte de los -- agentes de la DEA lo fueron anteriormente de la CIA, lo que hace sospechar que la gran agencia antidrogas norteamericana es una -- pantalla que cubre tareas de espionaje. También provoca celos - el hecho de que dos años después de iniciadas las actividades de

la DEA, altos funcionarios de ese organismo hayan sido acusados -- por un comité del Senado de Estados Unidos de mala administración, corrupción y encubrimiento.

5.3.3. Nuevas estrategias

Una complicada red burocrática represiva pretende desempeñar el papel dominante en los asuntos fronterizos, constituida por las siguientes dependencias: Drug Enforcement Administration, Federal Bureau of Investigation, Coast Guard, Customs Service, Immigration and Naturalization Service, central Intelligence Agency, Department of Defense, Internal Revenue Service, Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, U. S. Marshals Service, Federal Aviation Administration, Department of State, además de las policías estatales y municipales. Todos estos cuerpos se encuentran coordinados por el National Narcotic Border Interdiction System quienes reciben órdenes directas del vicepresidente de Estados Unidos.

La legislación aprobada establece con claridad la responsabilidad del Departamento de Justicia en la dirección de la aplicación de la ley y la formulación de las políticas respectivas.

Esto a pesar de que en 1982 la administración Reagan modifica las funciones del Departamento de Narcóticos asignando al FBI una participación importante en el combate al narcotráfico. Esto se --

convierte en punto potencial de conflicto entre ambas oficinas, - considerando que la DEA debe informar al FBI sobre sus investigaciones y éste último cuenta con grandes recursos y un amplio número de efectivos que le permitirán rebasar a nivel nacional, las labores de la DEA dejándola a un nivel de subordinación más que - de coordinación.

En materia de drogas es la DEA, la encargada de aplicar las leyes y reglamentos sobre narcóticos y sustancias controladas, al menos formalmente. Sin embargo, ello no corresponde a la complejidad del fenómeno y a la infinidad de factores de distinta naturaleza que intervienen en él. Las características propias de dicha agencia, muestran una tendencia a resaltar el aspecto policíaco - del problema. Desde su creación, la DEA se vio beneficiada e impulsada por las distintas administraciones a través de la importancia que en términos generales se le otorgaba al combate a las drogas, prueba de ello ha sido el incremento que, año tras año, - ha experimentado tanto en términos de designación de recursos como de efectivos que despliega en terreno (59).

El papel fundamental que había venido jugando la DEA en el combate al narcotráfico, se ve fuertemente reforzado con la aprobación de la Ley Antinarcóticos de 1986, en la cual se asigna el papel de coordinación de los esfuerzos de las demás agencias gubernamentales. Sin embargo, de nuevo esta imagen ha ido desapareciendo, como producto de la propuesta presentada por el Procurador Ge

neral Edwin Meese, en el sentido de que era necesaria la creación de una Junta gubernamental que coordinase a todas las demás dependencias. Tal proyecto fue materializado con la creación de una -- Junta para coordinar la política nacional de la aplicación de la Ley Antidrogas, National Drug Enforcement Policy Board, que labora a partir de febrero de 1987 y que incluye a los Departamentos de Educación, Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda, del Interior, de Agricultura, de Estado, de Defensa, de Servicios Humanos y Salud, del Tesoro y de Transporte, además de los directores de la - CIA, y de la Oficina de Presupuesto, representantes del staff del presidente Reagan y del vicepresidente Bush.

5.3.4. Resultados

Pudiera pensarse que es cómodo para el gobierno de Estados Unidos eludir los costos económicos y políticos de reprimir el consumo y la producción internas y justificar su repugnancia hacia la drogadicción con la inculpación y represión de extranjeros por este mal interno. En realidad esa comodidad es falsa. La política - asimétrica que sustenta, no sólo han llevado a la expansión acelerada de la drogadicción y de la corrupción en su gobierno, sino - también a la generación de muy graves problemas para los países y gobiernos que han cooperado con ella, a una erosión de su apoyo - popular y, en última instancia, a un estancamiento grave en sus - relaciones con México.

En lo que se refiere a la producción interna en Estados Unidos, la Organización Nacional para la Reforma de las Leyes sobre Marihuana estima que el valor de la producción estadounidense alcanzó 16 mil millones de dólares en 1984 (superior al valor de cualquier otro producto agrícola), que crece a una tasa anual de 20 %, que tres cuartas partes de la misma es la de la variedad sin semilla - que es particularmente cara y potente, que la producción nacional representa el 55 % de su demanda nacional, que hay 200 mil productores comerciales y 4 ó 5 millones de productores para consumo personal, que la DEA sólo ha identificado el 10 % de la producción en campos y 5 % de la producción casera (apoyada técnicamente con la venta pública de 30 mil libros que explican cómo sembrarla y la duplicación en siete años de lámparas para desarrollarla) (60).

Con 20 ó 30 millones de fumadores y estos hechos, está plenamente fundada la conclusión de la Comisión Presidencial sobre Delincuencia Organizada en el sentido de que la marihuana está "firmemente establecida en la sociedad de Estados Unidos".

El balance de esta política contra la drogadicción y el narcotráfico no puede ser más negativo porque el diseño de su programa y las acciones consecuentes han soslayado la raíz del problema. El indicador principal que utiliza el gobierno de Estados Unidos para medir la efectividad de la política antinarcóticos, es el aumento de precios al consumidor estadounidense por efecto de la contracción en la oferta internacional, lo que provoca el ataque a su pro

ducción y tránsito. Sin embargo, es un indicador equívoco que --
tiende a revestirse. La elevación de precios por la efectividad -
de la política mexicana para limitar la oferta hizo más lucrativo
el narcotráfico en Estados Unidos, perfeccionó las técnicas y la
organización de la producción, la distribución y el mercado. La -
fase subsecuente del ciclo lógicamente conduce a un nuevo aumento
de la oferta y a la disminución o estabilización del caso en el -
nivel de precios. La reacción del gobierno de Estados Unidos está
imbricada al ciclo económico de los narcóticos. En un primer mo--
mento cuando los precios se elevan, la delincuencia más organiza-
da se fortalece por la elevación de sus utilidades y la coacción
más intensa a los heroínómanos, Washington elogia y felicita. Pe-
ro cuando ese aumento de precios reestimula la producción, y aba-
rata el consumo, censura y coacciona para lograr una nueva alza -
de precios e iniciar un ciclo más en la espiral viciosa de la re-
gulación asimétrica del narcotráfico.

En resumen, la política antinarcóticos de Estados Unidos no só
lo ha fracasado en la prevención del consumo, sino también en la
represión de la oferta. "En suma, de todas las drogas ilegales --
que se manejan en Estados Unidos, sólo el 16 % de la marihuana y
sólo el 10 % de la heroína y otras drogas peligrosas son captura-
das".(61).

Hay que plantear las limitaciones para identificar, investigar,
procesar y penalizar adecuadamente los niveles superiores de delinu
cuencia organizada y la corrupción asociada con el narcotráfico.

El paquete de reformas procesales y penales propuesto por el presidente Reagan pareció ser un paso correcto. Pero ésto es cualitativamente diferente al involucramiento masivo de la fuerza pública en escuelas, universidades, centros de recreación, etc. para reprimir el consumo y la producción interna afectando, invadiendo, confiscando las propiedades y libertades de decenas de millones de estadounidenses en campañas de erradicación similares a las que están sujetos los campesinos en México. Previsiblemente traería consigo un cambio radical en la naturaleza de la democracia de Estados Unidos a un régimen policíaco o carcelero prácticamente inconcebible. De hecho ya ha sido significativa la resistencia que ha provocado la recomendación muy limitada de dicha comisión en el sentido de obligar a los empleados federales y de contratistas del gobierno federal a que se sometan obligatoriamente a pruebas de consumo de drogas y de despedir a los empleados cuyas pruebas sean positivas.

Además, el gobierno de Estados Unidos está recortando su gasto en general y los subsidios sociales en particular como uno de los puntos clave que exige la profunda reorganización fiscal -presupuestal- para aumentar la productividad de su economía (62). Bajo estas condiciones y bajo las limitaciones inherentes de su forma de gobierno para que el poder público afecte la soberanía "del consumidor", los aspectos formativos-regenerativos de la política para reducir el consumo difícilmente tendrán un peso mayor, especialmente frente al financiamiento de decenas de miles de millo--

nes de dólares que el mercado ilícito ofrece a los delincuentes - para promover la drogadicción entre niños y jóvenes.

5.4. Política Exterior Estadounidense contra las drogas

Ante la escalada brutal de la farmacodependencia en el país más rico del mundo, el gobierno norteamericano mantiene una lucha permanente que comprende dos áreas. La primera se hace cargo del funcionamiento de numerosos departamentos y agencias estatales de combate a las drogas. Y la segunda se ocupa de programas bilaterales y multilaterales destinados a frenar la producción y el tráfico de tóxicos.

Entre los observadores de la política exterior estadounidense, se ha vuelto común la afirmación de que Estados Unidos ha visto deteriorado su poder en el mundo.

El diseño de la política estadounidense de combate al narcotráfico pretende atacarlo tanto por el lado de la demanda interna como por el de la oferta latinoamericana; de ahí que Reagan firmara una directiva presidencial en abril de 1986 calificando el tráfico ilegal de drogas como un "problema de seguridad nacional"(63). Este enfoque ya se evidenciaba en declaraciones oficiales de diversos funcionarios; en febrero de 1986, por ejemplo, el secretario - adjunto para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, había señala-

do: "pocas de las cuestiones que encaramos en los campos de la política exterior y de seguridad nacional tienen un relieve más --- grande y más inmediato para el bienestar del pueblo norteamericano que la del tráfico internacional de narcóticos"(64).

Washington pretende que todos los niveles de la administración pública se involucren en esta lucha. Por lo pronto, cinco embajadas en América Latina cuentan con las recién creadas unidades de Asistencia de Narcóticos, cuyo objetivo es "alentar, ayudar y canalizar" fondos que Estados Unidos entrega a gobiernos que deseen emprender acciones encaminadas a erradicar el narcotráfico. Con todo, el énfasis de la política norteamericana está en los aspectos policíales y represivos. Así, la directiva presidencial introduce el componente militar en dicha política, al permitir utilizar las fuerzas armadas en operaciones punitivas o de control fuera del territorio estadounidense.

Se asignan cientos de millones de dólares para el control de la frontera con la legislación antidrogas. Aumenta la coerción a niveles sin precedentes en tiempos de paz con la participación -- del aparato militar para forzar una legalidad quimérica que las autoridades civiles estadounidenses se reconocen incapaces de garantizar.

El presupuesto federal para el Programa Internacional para el Control de Narcotráfico muestra también los propósitos de la política

tica exterior norteamericana contra las drogas: el 41 % de los fon
dos del programa se destinó a actividades de erradicación y el 38%
a apoyo policíaco y control del tráfico (65).

El propósito central de la diplomacia de Washington consistió -
en convencer o forzar a los gobiernos extranjeros de que participa
ran con entusiasmo en la cruzada por combatir las drogas a través
de los proyectos de erradicación de los cultivos; programas de ---
substitución de los mismos; esfuerzos por dislocar las rutas del -
narcotráfico; entrenamiento, equipo y asesoría a unidades naciona-
les antinarcóticos; y el uso de ayuda económica. Además del apoyo
financiero y la presión diplomática para que Naciones Unidas parti
cipara en la campaña antidrogas, el gobierno norteamericano ha fir
mado múltiples acuerdos con alrededor de 18 países.

5.4.1. Características

La estrategia norteamericana de largo plazo ha radicado en tratar
de estructurar sistemas regionales para poder atender las neces
idades específicas de los países inmiscuidos en el problema. Este
consiste en proporcionar capacitación, asistencia técnica, inter--
cambio de información, programas ejecutivos de observación y pro--
yectos demostración a los distintos países. Según el informe del -
secretario Shultz de septiembre de 1984, Estados Unidos suministró
asistencia bilateral a 18 gobiernos cuya experiencia o recursos --

son insuficientes para reducir los cultivos internamente. El mismo documento indica que durante 1985 Washington gastaría más de 100 millones de dólares en programas internacionales para el control de enervantes y proveería fondos para el adiestramiento de 2 mil agentes más en 30 países. Entre otras ideas que deben llevarse a cabo se contempla la aplicación de la llamada "substitución de cultivos" que pretende resolver una de las causas económicas de la -- producción de drogas en el interior de cada país, a través de la -- promoción de otro tipo de cultivos. Este proyecto es novedoso porque toma en cuenta las limitaciones que existen en los países productores. Sin embargo, a la fecha, el único caso latinoamericano -- donde se ha aplicado dicha medida ha sido Bolivia, y de forma experimental.

El Departamento de Estado calcula que, para satisfacer la demanda interna de estupefacientes, ingresan anualmente 7 500 toneladas de marihuana, entre 50 y 70 toneladas de cocaína y 4 toneladas de heroína pura, proveniente de Colombia, Perú, Bolivia, México, Paquistán, Afganistán, Tailandia, Birmania y Laos. Sin embargo, las estimaciones de consumo sobrepasan las cantidades antes mencionadas, lo cual permite inferir que no sólo no hay estabilización o -- disminución de la demanda, sino que tampoco hay "control" de la -- producción local. Así, mientras Estados Unidos castiga y critica a los países latinoamericanos por no reforzar suficientemente el control de la producción de drogas, el cultivo de marihuana y hoja de coca en aquel país está alcanzando niveles sin precedentes: según

cifras oficiales en 1984 fue de 16 mil millones de dólares (monto mayor que el correspondiente a cualquier otro cultivo); asimismo, se estima que por cada 3 mil toneladas de marihuana mexicana se vendieron 2 mil toneladas de marihuana norteamericana, fundamentalmente la denominada "sin semilla" que es una variedad cara y potente, cultivada en el estado de California. Es importante mencionar que tanto el surgimiento de estos cultivos a gran escala como el de las drogas sintéticas o de diseño (como por ejemplo el famoso crack) guarda estrecha relación con las estrategias de interceptación llevadas a cabo en 1969 y 1985. Aunque sería aventurado afirmar que las drogas sintéticas son ya un problema generalizado, sí es legítimo pensar que reúnen todas las potencialidades para substituir con ventajas las drogas "tradicionales". La producción interna de enervantes ha creado gran sensibilidad política, ya que -según un estudio oficial de la DEA (The New York Times, 6 de junio de 1986)-, "si esto es abiertamente aceptado será muy difícil convencer a los otros 'centros productores' de que erradiquen sus cultivos cuando es claro que en nuestro país no existe orden al respecto". Para ilustrar ésto citan la respuesta de la embajada mexicana en Washington, la cual declaró que era ridículo que un país como Estados Unidos pudiera tener control sobre la producción interna y simultáneamente obligara a países con escasos recursos como México ya no sólo a solucionar su problema, sino también a buscar una salida para el correspondiente a Estados Unidos.

En la International Narcotics Control Act de 1986, elaborada --

por el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, se establece que "la colaboración entre narcotraficantes y -- grupos terroristas constituye una seria amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y a la estabilidad política de numerosos países, principalmente de América Latina (...) el gobierno norteamericano se ve en la necesidad de intervenir y buscar los lazos -- que existen entre los narcotraficantes y los actos terroristas"(62). De nueva cuenta la estabilidad de América Latina se convierte en un contenido concreto de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos y, en nombre de ésta, se justifica cualquier tipo de intervención.

Por otro lado, se puede observar que el planteamiento de la administración Reagan para los países que habían reconocido su participación de una forma u otra en el narcotráfico, no se encontraba muy alejado del que se elaborara para gobiernos no aliados.

En el informe elaborado por el Departamento de Estado denominado International Narcotics Strategy Report de 1986, quedó expresada la posición que ha mantenido y sigue sosteniendo Estados Unidos con respecto a los "centros productores y abastecedores" de droga; fundamentalmente se persiguen cinco objetivos: 1) erradicación de cultivos; 2) establecimiento de programas de sustitución de los mismos; 3) intercepción de las rutas de tráfico; 4) aprovisionamiento de equipo, asesoramiento, transporte y unidades antinarcóti~~ca~~ con a indígenas (no se especifica por qué razón); y 5) financia---

miento de programas cuando los recursos son insuficientes (67).

La política norteamericana antidrogas está basada en la premisa de que la reducción de la disponibilidad de drogas redundará en una disminución del consumo de las mismas. Así, los esfuerzos se dirigen a destruir los cultivos en los países productores, a interceptar el tráfico en los puertos de entrada y a destruir las redes de narcotraficantes tanto fuera como al interior de Estados Unidos.

5.4.2. Política Exterior Estadounidense hacia México

El interés por las dificultades del sistema político mexicano varía según la perspectiva a partir de la cual el Poder Legislativo examina su funcionamiento. En los discursos de los congresistas aparece la inquietud obsesiva por la corrupción gubernamental en México; lejos de reconocerle alguna funcionalidad política para el sistema, es vista como una amenaza inmediata para la estabilidad política. No obstante, la urgencia para combatirla no es la misma en todos los rubros. En la base de las percepciones del Congreso parece haber una diferencia fundamental: la corrupción en el manejo de la política económica o en la conducción de los procesos electorales es, en última instancia, un problema que les corresponde resolver a los mexicanos, empero, la corrupción relacionada con la seguridad de los estadounidenses en México o con los

fracasos de las campañas de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes es un problema que concierne, "directamente", al gobierno de Estados Unidos. Como lo expresó uno de los legisladores, en esos asuntos es donde las autoridades estadounidenses tienen -- que asumir el combate a la corrupción en México. Según esta línea de razonamiento, sin la intervención de Estados Unidos el gobierno mexicano tiende a paralizarse.

El asesinato de Camarena provocó el avance de las posiciones -- más duras con respecto al diseño de la política hacia México dentro del espectro burocrático norteamericano. Estas posiciones habían venido manifestándose con mayor beligerancia en los últimos -- años, particularmente entre los sectores burocráticos más ligados a las actividades de inteligencia y seguridad, sustentando la tesis de la necesidad de ejercer presiones sobre el gobierno mexicano a fin de asegurar un comportamiento más acorde con los intereses norteamericanos en relación con diversos problemas. Aquellas -- instancias que, como el Departamento de Estado, consideraban que -- la adopción de medidas de presión, tales como la emisión de advertencias a turistas norteamericanos sobre la inseguridad de ciertos lugares del territorio mexicano, entre otras, sólo provocarían un deterioro innecesario de la relación bilateral y un golpe político a un gobierno como el de De la Madrid, el cual había dado muestras de acercamiento a Estados Unidos, se vieron rápidamente rebasadas por las instancias más directamente vinculadas al problema del narcotráfico. En esta ocasión, fue directamente la DEA la que encabe-

zó la modificación de los términos de la negociación con México -- que culminó en la instrumentación de la Operación Intercepción.

La actitud dominante de Estados Unidos hacia México en 1986 fue la "militarización" de la frontera que "prima facie" se reflejaba en la política de intercepción de flujos migratorios y de narcóticos, pero en el fondo parece corresponder más bien a una reacción compulsiva del proceso político para negar las realidades de la ve cindad. Aunque con la legislación antinarcóticos de 1986 el Departamento de la Defensa de Estados Unidos quedó con nuevas responsabilidades de apoyo e identificación aérea, se hizo un extraordinario esfuerzo para construir una frontera policíaca, más que duplicando recursos para el efecto (68).

La presión pública sobre el gobierno mexicano fue creciendo con forme se fue endureciendo la posición norteamericana. A la divulga ción de la información de datos precisos sobre las actividades de narcotraficantes y agentes extranjeros que enfatizaban la inefi--- ciencia de las campañas antinarcóticos y planteaban el problema de la violación a estipulaciones constitucionales que respecto a la - exclusividad de las autoridades mexicanas, para manejar las activi dades de información y persecución policíaca dentro del marco de - los acuerdos, vigentes con Estados Unidos, siguieron de manera si- multánea nuevas presiones externas: la sobrevigilancia de la fron- tera, las acusaciones públicas de altos voceros norteamericanos -- con respecto a la complicidad de funcionarios mexicanos con narco-

traficantes (69) y la amenaza de emisión de una advertencia oficial a turistas norteamericanos acerca de la situación de inseguridad en varias ciudades mexicanas. A partir de este momento, la política de mano dura fue instrumentada con un alto nivel de consenso político burocrático y bajo la coordinación del Departamento de Estado. De esta manera, el problema se convirtió en un conflicto diplomático de gran visibilidad pública, que requería comunicación directa a nivel presidencial a fin de iniciar la búsqueda de soluciones.

Estados Unidos ha hecho del control de los estupefacientes parte integral de su política exterior porque le conviene reducir el abastecimiento de estupefacientes ilícitos que sus ciudadanos pueden utilizar ilegalmente, disminuir el nivel del crimen organizado y de la anarquía en el país, y ayudar a defender a los países amigos cuya seguridad y estabilidad puede verse afectada por el poder de los traficantes de estupefacientes.

Un informe preliminar de la Oficina de Historia y asuntos públicos del Departamento de Estado de Estados Unidos, para mostrar la preocupación de dicho país por la producción y el contrabando de narcóticos desde México, menciona las iniciativas tomadas por los poderes ejecutivo y judicial ya en 1944:

- En 1944, Estados Unidos envió una nota de estímulo a México para que impusiera un control más riguroso de los narcóticos.

- En 1952, la Ley de Inmigración y Naturalización dispuso la exclusión o deportación de extranjeros que hubieran cometido deli--tos de violación de las leyes sobre narcóticos.

- En enero de 1961, el Informe del Comité Interdepartamental -- del presidente declaró que la mayor parte de los narcóticos ilícitos en Estados Unidos provenía de México.

- Entre enero de 1960 y el 26 de junio de 1961, Estados Unidos sostuvo varias reuniones informales con México sobre el problema - de las drogas, y, por primera vez, tomó la iniciativa de proveer - asistencia técnica y financiera para localizar y destruir los cultivos de adormidera y marihuana.

- En 1962 y 1964, los presidentes Kennedy y Johnson hablaron sobre el problema de los narcóticos con los presidentes mexicanos López Mateos y Díaz Ordaz durante las reuniones sobre relaciones ge-nerales.

- En 1964, un subcomité del Comité Judicial del Senado declaró que el contrabando de drogas en la frontera con México era más in-tenso que nunca.

- En junio de 1965 y noviembre de 1966, autoridades de Estados Unidos y México sostuvieron reuniones importantes y Estados Unidos

prometió enviar más aviones para atacar las fuentes de abastecimiento y las vías de distribución de materias primas.

- En 1969, se instituyó la Operación Intercepción para cerrar la frontera provisionalmente con el fin de detener el paso de narcóticos.

- En marzo de 1970, el procurador General de México y el Attorney General de Estados Unidos acordaron que las medidas coercitivas y de erradicación continuasen de forma permanente al terminar la Operación Intercepción.

En la década pasada, el tema del combate al consumo y tráfico de drogas fue incorporado como prioritario en la agenda sociomoral del debate político estadounidense. También fue incorporado como un asunto central en la agenda diplomática con México. La importancia de este asunto fue relevante en la campaña política previa a la designación de los candidatos a la presidencia de Estados Unidos y se perfiló como uno de los temas fuertes de la última fase del debate electoral. Introducido originalmente por el reverendo Jesse Jackson, el tema fue recogido por los demás contendientes, demostrándose así que en torno a este problema existe un amplio y heterogéneo consenso. Por su naturaleza, este tema fue propicio para el combate electoral de los aspirantes presidenciales y legislativos.

Lo que más destaca en la política antidrogas es que el gobierno de Estados Unidos ha hecho de la coerción masiva contra la población mexicana --principalmente campesina-- el eje central de las migmas. Substancia de una actitud: "vamos a ponernos duros" --con México, evidentemente-- para usar los términos del presidente Reagan al firmar la legislación antidrogas el 27 de octubre, que asigna mil 700 millones de dólares principalmente "para recuperar el control de las fronteras". Responde a las premisas políticas fundamentales: la falta de voluntad (o incapacidad política) para reconocer el --origen interno de un flujo ilegal externo (de narcóticos); la indisposición para reconocer la realidad de una estrecha relación en todos los órdenes entre las amplias franjas fronterizas de México y Estados Unidos; y la de una realidad que se juzga adversa (y de sus causas) con el recurso simplista, sin costos políticos internos, de la coerción masiva contra la población mexicana para intentar resolverlo.

Otros mecanismos de presión tienen un carácter menos agresivo, a través de la colaboración material y logística para que el gobierno mexicano se desempeñe en la erradicación y en el control del --narcotráfico. Sin embargo, también se desarrolla la coerción a través de otras áreas de la relación, como fue claro en las dos ocasiones en que se ejerció la operación intercepción. Igualmente, se llegó a la crítica abierta, al interior del gobierno norteamericano, y en sus medios diplomáticos, incluyendo a la embajada en México, como sucedió en 1985.

Una posible explicación podría encontrarse en cierta irritación del gobierno de Estados Unidos por no haber podido influir lo suficiente para lograr que México modificara su política centroamericana, enfrentada a una política estadounidense que ha privilegiado -- una solución radical del caso Nicaragua. A ello se aúna el hecho de no haber podido influir significativamente para que México cambiara sus votaciones en las Naciones Unidas, opuestas en muchas -- ocasiones al comportamiento y voto de la delegación de Estados Unidos. En ambos casos, la oposición y la actuación de México junto con otros países, sin duda, estorbaron las políticas de Washington.

La importancia concedida al tema de México en la política norteamericana ha crecido substancialmente en los últimos años. No se trata sólo de una mayor atención a los problemas que atañen a la relación bilateral en sentido estricto, ni se restringe a los más altos círculos de la toma de decisiones. Lo que encontramos es una revisión de fondo de la situación política y económica mexicana que se desarrolla en los más amplios espacios del debate político norteamericano, con una perspectiva definitivamente crítica.

Si bien las contradicciones derivadas de la creciente dependencia económica y las evoluciones políticas son esenciales para la definición de la política exterior norteamericana hacia México y su manejo de los aspectos concretos en un lapso corto o mediano -- plazo, entran en juego otras consideraciones. Una de ellas está --- constituida indudablemente por los cambios en las percepciones nor

teamericanas sobre México, cambios en lo relativo a la nueva atención brindada a ese tema y cambios en los propios supuestos que -- alimentan la toma de decisiones.

5.4.3. La Ley Contra el Abuso de Drogas

En el pasado, el Congreso Norteamericano expresaba su preocupación por medio de la promulgación de leyes autorizando al presidente de Estados Unidos a suspender la asistencia a importantes países productores o traficantes de estupefacientes ilícitos que no emprendían acciones adecuadas de control para mejorar su condición de productores o lugares de tránsito de narcóticos prohibidos.

En 1986 hubo algunas manifestaciones por parte de la administración Reagan que pretendían marcar un cambio en la estrategia inicial combinando el "tradicional ataque a las fuentes", con el control de la oferta y el consumo interno de estupefacientes. La Ley Antidrogas aprobada el 27 de octubre de 1986 pone énfasis en el diseño de programas bilaterales con países productores y exportadores de drogas y sanciones tanto comerciales como financieras para aquellas naciones que no cooperen. Se prevé, además, un aumento de personal asignado en las diferentes agencias que combaten el narcotráfico así como una aplicación más severa de la ley que incrementa las penas judiciales para todo individuo involucrado en el tráfico. El monto disponible para llevar adelante esta tarea es de --

1 700 millones de dólares, los cuales serán asignados de la siguiente manera: un mínimo de 475 millones de dólares para el financiamiento de programas de educación y rehabilitación de drogadictos; 124.5 millones para la construcción de nuevas prisiones - federales y para cubrir la nómina de nuevos empleados; otros 230 millones se canalizarán al financiamiento de agencias judiciales locales y estatales; finalmente, los 870 restantes serán destinados a la contratación de centenares de agentes antidrogas, así como para adquirir radares terrestres, aviones de vigilancia y de persecución y modernos helicópteros que presumiblemente serán ocupados en el puntual y cuidadoso rastreo de la frontera con México. Sin embargo, los propósitos electorales en los que fue aprobada - dicha ley quedan de manifiesto con la propuesta del presidente Reagan del 7 de enero de 1987 de reducir, para el año fiscal de --- 1988, el presupuesto antes mencionado en 15 %.

El primer aspecto del programa se basa fundamentalmente en la erradicación de la producción de drogas y el control del tráfico. El punto de la cooperación internacional alcanza una alta prioridad dentro del diseño de las políticas interna y exterior de la - administración Reagan. Esto puede ser visualizado a través de los distintos datos proporcionados por estadísticas que refieren la - destinación de recursos gubernamentales para la aplicación de programas básicamente bilaterales en cada uno de los países productores de drogas. En este sentido, la enmienda Hawkins, aprobada por el Congreso en 1983 refuerza el interés que la administración tie

ne sobre este punto en su plan de acción. En términos generales, - en la propuesta se considera que la "guerra antinarcóticos debe -- ser librada en los centros productores. De esta forma no habrá droga que llegue a Estados Unidos".

5.4.3.1. Disposiciones de la Ley Contra el Abuso de Drogas

que afecten la política exterior

A. Disposición para negar la asistencia (o el voto favorable -- por parte de Estados Unidos en los bancos multilaterales de desarrollo) a cualquier país con importante actividad en la producción y tráfico de drogas.

B. Disposiciones adicionales para negar la asistencia (o el voto favorable de Estados Unidos para préstamos de bancos multilaterales de desarrollo) para un conjunto de países con problemas muy graves en cuanto a la producción o tráfico de drogas.

C. Disposiciones adicionales para negar tratamiento favorable - en cuanto a tarifas a países con importante papel en la producción o tráfico de drogas.

D. Disposiciones relacionadas explícitamente con México.

La Ley Contra el Abuso de Drogas contiene disposiciones que establecen los procedimientos para otorgar asistencia a países en donde existen importantes actividades de producción y tráfico de drogas ilícitas (70).

El presidente puede fundamentar su certificación en cualquiera de los siguientes dos puntos: 1) que un país está colaborando con Estados Unidos en la limitación de narcóticos ilícitos y/o que eg tá emprendiendo medidas correctivas por su cuenta; o 2) intereses vitales de la nación exigen que la asistencia continúe. Si el Con greso considera que la certificación no se justifica, puede tomar la resolución de rechazarla.

5.4.3.2. Disposiciones referentes a México

La Ley contra el abuso de drogas contiene dos secciones (71) que se refieren específicamente a México. Las disposiciones de -- la primera de estas dos secciones (72) han sido objeto de una car ta de protesta formulada en términos bastante enérgicos, de la em bajada de México en Washington al Departamento de Estado de Estados Unidos, subrayando que desde el punto de vista mexicano: (...) la Ley antedicha incluye disposiciones que afectan directamente a México y que, en su forma actual, son perjudiciales a México. (...) las amenazas de sanciones contra México contenidas en la Ley, están dirigidas claramente a presionar a México para que resuelva -

un problema cuyos orígenes se encuentran en el creciente consumo interno de varios narcóticos dentro de Estados Unidos. (...) el gobierno de México insiste por medio de la presente en que no se debe olvidar que las acciones emprendidas para combatir las distintas manifestaciones de este problema complejo son la responsabilidad del pueblo mexicano (73).

La sección que México objeta se titula "Esfuerzos en el Control de Narcóticos en México" (74), la cual presenta conclusiones por parte del Congreso en el sentido de que la promesa de cooperación en la erradicación, control y educación hecha por el presidente De la Madrid y el presidente Reagan en agosto de 1986, "no ha sido plenamente realizada a causa de la respuesta inadecuada del gobierno mexicano...". Esta sección también expresa el sentir del Congreso de que a menos que se demuestren avances substanciales en la resolución de asuntos relacionados con: 1) el asesinato del agente de la DEA (75), Enrique Camarena; 2) la tortura del agente Víctor Cortés; 3) el uso efectivo por parte de autoridades mexicanas de las aeronaves proporcionadas por Estados Unidos para erradicación y prevención, y 4) tráfico a través de la frontera y violencia relacionada con las drogas, el presidente "debería considerar" la posibilidad de tomar ciertas medidas en contra de México. Tales medidas incluyen: 1) la imposición obligatoria de una advertencia para viajeros; 2) restricciones en la ayuda externa (76), 3) negación de tratamiento favorable en materia de derechos a productos mexicanos, y 4) negación de votos favorables en los -

bancos multilaterales de desarrollo.

La sección a que nos hemos referido también contiene otra disposición que considera específicamente la retención de la asistencia para el control internacional de narcóticos destinada a México (77). Estas disposiciones detienen un millón de dólares (78) destinados a México hasta el momento en que el presidente informe al Congreso que México ha investigado y procesado plenamente a quien resulte responsable de los delitos cometidos contra los agentes de la DEA norteamericana. Algunos analistas advierten, sin embargo, que tales disposiciones de retención pueden tener el efecto opuesto y resultar tan sólo en aún menor cooperación entre México y Estados Unidos en materia de narcóticos.

Además de las disposiciones de la Ley Contra el Abuso de Drogas, que se refieren a México específicamente, existe otra sección de la misma ley que se refiere a México en forma explícita. Esta sección pretende lograr el establecimiento de una Comisión Intergubernamental Mexicano-Norteamericana sobre el abuso y control de Narcóticos y Drogas Psicotrópicas (79).

La comisión propuesta incluiría a miembros del Senado y la Cámara de Diputados mexicanos, junto con miembros de los organismos ejecutivos de ambos gobiernos. Los miembros de la rama ejecutiva serían los responsables de la divulgación, tratamiento y aplicación de la ley en materia de abuso de drogas. Las tareas, objetivos y -

funciones de la comisión no se especifican en la legislación. El -
texto de la ley dispone que el presidente de Estados Unidos debe -
instruir al secretario de Estado a abrir negociaciones para esta--
blecer la comisión.

CAPITULO 6

LA COOPERACION BILATERAL

EN EL

PROBLEMA DEL NARCOTRAFICO

CAPITULO 6

LA COOPERACION BILATERAL EN EL PROBLEMA DEL NARCOTRAFICO

México y Estados Unidos comparten una frontera de más de tres mil kilómetros. Esta región siempre ha sido un paraíso para el contrabando.

En el curso normal de las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, pocos asuntos han sido tan fáciles de introducir, y, al mismo tiempo, tan difíciles de aplicar como el control de --narcóticos. A diferencia de lo que ocurre con los trabajadores indocumentados, el proteccionismo comercial, Contadora y otros asuntos polémicos, la erradicación de narcóticos ilícitos es una meta sin ninguna ambigüedad. Ambos gobiernos afirman, al menos públicamente, que la persecución enérgica de esta meta es en beneficio de sus mejores intereses.

El tráfico ilegal ha convertido a la frontera en el límite territorial más atareado del mundo. Y posiblemente en ninguna otra parte del planeta dos naciones que representan a la sociedad subde

sarrollada y al mundo industrializado se enfrentan una a la otra --
tan abierta y abruptamente.

6.1. Antecedentes

A lo largo de la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, el gobierno norteamericano ha buscado de manera perma
nente por medio de diversas acciones, asegurar la cooperación del
gobierno mexicano en sus programas contra el tráfico ilegal de --
drogas. De esta misma manera se han manifestado divergencias recu
rrentes entre ambos países sobre la forma de plantear y enfrentar
el problema del contrabando de estupefacientes, a la vez que, co-
mo resultado inmediato de los distintos momentos de tensión deri
vados de dichas discrepancias --y en especial, de las presiones --
norteamericanas--, se ha ido formando un conjunto cada vez más com
plejo de esquemas de cooperación bilateral (75), cuyo nivel de --
operatividad y efectividad ha estado en función de los vaivenes -
políticos de ambos países. Es importante señalar que, a pesar del
interés norteamericano de asegurar la cooperación de México, fue
hasta la década de los años sesenta, y como resultado de la "Pri-
mera Operación Intercepción" en 1969, cuando México asumió el com
promiso de mantener programas permanentes de combate al cultivo y
al contrabando de drogas, en coordinación con las distintas agen-
cias norteamericanas encargadas de este problema.

México y Estados Unidos han venido "colaborando desde hace muchos años en el intento por controlar los narcóticos". En la última década Estados Unidos contribuyó con más de 140 millones de dólares para los programas de rastreo y erradicación de narcóticos en México, en un afán de cooperación con las autoridades mexicanas. México ha gastado aún más. Es costumbre aplaudir tanto la colaboración como los éxitos del esfuerzo conjunto. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el problema no ha desaparecido.

6.2. Convenios vigentes

Los convenios bilaterales de cooperación firmados entre México y Estados Unidos desde principios de los sesentas suman más de 40 (81) (debe aclararse que no se trata de acuerdos formales ratificados por el Senado en ninguno de los dos países y que por lo tanto dichos convenios no tienen las características de un tratado). El gobierno mexicano pasó de considerar el problema como exclusivamente norteamericano en los sesentas, a aceptar su responsabilidad en la solución de un asunto internacional en los setentas.

A nivel de la diplomacia bilateral, el narcotráfico altera la agenda de negociaciones con Estados Unidos, pasando a ocupar en los últimos años el primer lugar en la larga lista de conflictos.

En lo referente a la participación norteamericana en la inten-

sificación de los esfuerzos, ésta se amplió en términos cuantitativos. Por una parte, el número de agentes de la DEA operando en México se incrementó hasta alrededor de 30, formándose así la oficina más grande de dicha agencia en el extranjero, con amplios recursos económicos (82).

La mayor parte de la asistencia norteamericana se utilizaría - para la compra y el mantenimiento del equipo aéreo necesario (helicópteros y aviones, principalmente), para la detección y destrucción de cultivos. Asimismo, por medio del "Programa Janus" iniciado en 1975, se acordó la persecución conjunta de narcotraficantes.

Este programa dio un giro distinto a los términos de la cooperación, al introducir áreas de gran sensibilidad política para el gobierno mexicano por estar directamente vinculadas con la dinámica de la seguridad interna y con la actuación de los aparatos policíacos y de inteligencia. Es importante señalar que sería precisamente éste ámbito de la cooperación antinarcóticos el que para 1985, provocaría las tensiones más agudas entre México y Estados Unidos, dados los problemas inherentes a cualquier intento serio de instrumentar una concertación eficiente de agencias policíacas entre dos países con prioridades tan distintas.

Durante el periodo de intensa cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico, inaugurado a fines de los años sesenta y reforzado a mediados de la década pasada, el diseño de la --

operación en los términos de la cooperación se manejó como convenios de tipo técnico y administrativo fuera del marco de acuerdos y negociaciones diplomáticas. De esta manera, la relación en este campo se mantuvo por medio de la interacción entre las instancias burocráticas especializadas -procuradurías de ambos países- a nivel de mandos intermedios directamente, por lo cual, el perfil público de las negociaciones fue tradicionalmente muy bajo.

Como consecuencia se institucionalizó la "Campaña Permanente - Contra el Narcotráfico" en consonancia con el esquema de "cooperación internacional" de Estados Unidos. Se montó el más impresionante aparato para esparcir herbicida incluso prohibido en Estados Unidos (paraquat) a lo largo y ancho del territorio nacional, se hizo la más espectacular asignación de recursos que deben afectarse a la seguridad pública de los mexicanos, incluyendo los militares, para destruir e interceptar narcóticos dirigidos a Estados Unidos, y se podría encarecer su precio de acuerdo con los objetivos de su gobierno.

A pesar de los logros relativos de la campaña permanente en -- contra de las drogas en México, existe evidencia de que desde los últimos años del gobierno del presidente López Portillo, y especialmente a partir de 1983, el esquema de la operación "cooperación" comenzaba a dar muestras de deterioro. Por una parte, algunas de las agencias norteamericanas, especialmente la DEA, fueron perdiendo confianza en la eficiencia y el compromiso real de las

autoridades mexicanas en la lucha antinarcóticos, y comenzaron a presionar al gobierno norteamericano para que buscara un redoblamiento de los esfuerzos mexicanos. Este problema fue resultado, - en parte, de las tensiones interburocráticas generadas entre la - DEA y las contrapartes en México (en especial, la Dirección Federal de Seguridad) y que derivó, según los datos de la DEA, en la inoperatividad de facto del Programa Janus. Desde la perspectiva de estas agencias norteamericanas, era evidente que su creciente marginación de las actividades de persecución y detención de los criminales de la droga en México, era una clara muestra de involucramiento de ciertas autoridades mexicanas en el narcotráfico. -- Por otra parte, aún cuando en los informes de distintos comités - del Congreso norteamericano aparecidos en los últimos años se extendió reiteradamente un reconocimiento explícito a la labor del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico, en la práctica, el nivel de producción de droga se incrementó de manera significativa desde 1981, así como el volúmen de heroína mexicana in troducida a Estados Unidos. Los datos de la producción real de ma riguana, y especialmente de opio y heroína, indican claramente - que desde principios de la década de los años ochenta, la eficacia de la campaña antidrogas en México se había reducido. Desde - la perspectiva norteamericana, esta tendencia era resultado tanto de restricciones financieras y técnicas, como del incremento de - la corrupción política en México.

En otros momentos de la relación bilateral, las presiones nor-

teamericanas para asegurar una mayor cooperación del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico se presentaron como medidas temporales con objetivos limitados, que si bien encontraron soluciones negociadas relativamente rápidas, tuvieron un impacto global en la relación bilateral al servir, bien de elemento de desprestigio de la política de "buena vecindad", o bien de primera es tocada a la idea de una "relación especial" entre México y Estados Unidos.

6.2.1. Instrumentación

En el caso de las drogas, Washington ha buscado que el gobierno mexicano se asocie a la política coercitiva, haciendo que, desde hace más de una década, el gobierno mexicano comprometa su aparato de seguridad para erradicar o interceptar las drogas dirigidas a Estados Unidos. Los resultados de esa asociación han sido de lo más contraproducentes para México y protegen una situación muy desigual.

A partir del cumplimiento de las responsabilidades nacionales del gobierno mexicano y del estadounidense, es factible establecer bases sólidas para la cooperación bilateral indispensables para actuar con efectividad contra las drogas. Hasta ahora los términos de la "cooperación" han sido a partir de la conceptualización del problema y el diseño de estrategia consecuente frente al mismo he-

cho unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos y presentado al gobierno mexicano para su adhesión. Este patrón de "cooperación" explica los saldos tan adversos que han producido para México la campaña contra el narcotráfico y el barbecho en el océano - que han significado los incuantificables recursos gastados para reducir el fenómeno.

La colaboración estadounidense respecto de la erradicación del narcotráfico es vista como altamente insuficiente, pues pretende obtener resultados positivos y rápidos con un mínimo de aporte de recursos económicos. De hecho, los mayores ofrecimientos norteamericanos continúan siendo la asistencia militar en armas, equipo y entrenamiento; recién está comenzando el debate acerca de aumentar la ayuda económica destinada a financiar programas de exterminio y substitución de cultivos, y de educación y desarrollo en las áreas donde se produce coca y marihuana.

De la misma forma no se puede hablar de cooperación bilateral cuando el objeto de la misma circunscribe a las acciones del gobierno mexicano en el territorio mexicano de acuerdo con los intereses de Estados Unidos. Debe incluir acciones de gobierno de Estados Unidos en su territorio de acuerdo con los intereses de México.

Hasta la fecha no es mucho lo que se ha hecho en términos de vinculación oficial entre el gobierno mexicano y el Congreso de

Estados Unidos en virtud de una concepción según la cual tratar de influirlo de alguna manera podría ser considerado como una injerencia en los asuntos internos.

Las tendencias llevan a la descomposición y deben ser inaceptables para ambos países. Para revertirlas es indispensable un replanteamiento de raíz de la política de los dos gobiernos y de sus bases de cooperación, que elimine los intereses delincuenciales -- del mercado de narcóticos; un replanteamiento también de raíz que corte la exposición indiscriminada del sistema de seguridad pública mexicana al flujo de narcodólares; la redefinición conjunta de bases efectivas de coordinación de sus políticas; y el establecimiento de un marco de coordinación multilateral efectivo con base en los intereses comunes de países importadores y exportadores.

6.2.2. Dificultades

A pesar del clima cordial en la relación bilateral durante los últimos años, hay puntos que carecen de un acuerdo estable entre - ambos países, lo que ocasiona que las declaraciones y versiones sobre estos temas muchas veces sean diferentes y hasta contradictorias. Respecto del narcotráfico, la presión norteamericana para -- que México contribuya a su erradicación no parece ir acompañada de medidas efectivas para disminuir la demanda dentro de Estados Unidos, lo cual, evidentemente, dificulta un ambiente de cooperación

entre ambos países. Esta falta de reciprocidad ocasiona, además, - que el gobierno mexicano perciba en las presiones norteamericanas un contenido fundamentalmente político.

Con demasiada frecuencia la comunicación entre México y Estados Unidos parece más un diálogo de sordos que la base del conocimiento y el entendimiento necesarios para armonizar creativamente una de las más amplias y estrechas vecindades de la comunidad internacional. La ignorancia, el prejuicio, la incompreensión es lo que subyace en el célebre concepto con que Alan Riding hizo de lo mexicano un "best seller" muy ocasional, en Estados Unidos: Vecinos distantes (83).

Ha habido un alud de declaraciones, denuncias, censuras y repro bación que han acompañado en México a las acciones antidrogas, pero ha brillado por su ausencia una estrategia que dé una salida -- efectiva al enorme potencial de negociación que tiene México frente a Estados Unidos.

Con frecuencia los intereses son compatibles, rara vez idénti--cos. Más aún, las diferencias de intereses se complican por los im pulsos nacionalistas en ambos lados de la frontera y por la descon fianza mutua muy arraigada. Solamente cuando el pueblo y el gobier no de Estados Unidos entienda que los intereses de México son dife rentes a los suyos pero legítimos, mejorarán las perspectivas para la cooperación efectiva entre estos dos vecinos.

El prerrequisito para poder definir una estrategia bilateral -- efectiva es la comunicación política fluida entre los dos gobier-- nos, incompatible con el ambiente de desconfianza y agresión cre-- ciente que prevalecía a mediados de 1986. Una vez restablecida la comunicación adecuada, está la responsabilidad bilateral para rede finir la ayuda para una cooperación efectiva entre los dos países.

El esquema vigente del Programa Internacional de Control de Nar-- cóticos de Estados Unidos no abre posibilidades para una coopera-- ción bilateral real. Está conceptualizando a partir de la fijación de las tareas que debe desempeñar México, para reducir la oferta y del ejercicio de la coerción para los que no cumplen estas tareas. Esto ha sido reconocido incluso abiertamente en el Informe Anual - de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departa mento de Estado en el que se establece que los mecanismos para --- ejercerla no se difunden, "porque la sensibilidad de mucha de esta información es equivalente a una declaración del grado de que el - gobierno de Estados Unidos utiliza su poder (leverage) sobre otro gobierno".

La industria de narcóticos se ha infiltrado en la economía y en la trama social de muchos países, incluido México, y los poderosos intereses en el negocio de las drogas trabajan activamente para so cavar la autoridad del gobierno central. A pesar de las priorida-- des económicas rivales, tales como la deuda externa y el desempleo y, en algunos casos, la falta de autoridad política sobre las re--

giones productoras de drogas, los gobiernos de América Latina ahora consideran el control de narcóticos como un asunto interno difícil y un factor importante en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sería conveniente que México impidiera que los traficantes de drogas acumulen vastas fortunas y ejerzan una desordenada influencia que puede desestabilizar al gobierno y sus procesos políticos y burlarse de la ley. Al mismo tiempo, por supuesto, redundaría en el mayor interés de Estados Unidos reducir la demanda interna de sustancias ilícitas y embargar los bienes materiales de las organizaciones criminales de Estados Unidos. Si se reduce tanto la oferta como la demanda de drogas, estaremos más cerca de alcanzar la meta del control de narcóticos ilícitos.

6.3. Reuniones Interparlamentarias

Estas reuniones entre legisladores mexicanos y estadounidenses han contribuido, de una manera importante, al mutuo entendimiento y cooperación entre Estados Unidos y su vital vecino del sur. Ha habido 26 reuniones interparlamentarias. Desde la primera reunión fue establecida una atmósfera informal y personal. De ninguna manera "invadirán" las prerrogativas del ejecutivo de conducir las relaciones exteriores. Esta indicación de sumisión al ejecutivo de la primera delegación estadounidense en parte explica el papel secundario que las interparlamentarias juegan en las relaciones entre los dos países.

El 9 de abril de 1960, la resolución H.J.283, se convertiría en la ley que establecía las reuniones interparlamentarias anuales México-Estados Unidos. Ese mismo año el Congreso mexicano aprobó una legislación similar que permitía la participación de sus miembros. Las iniciativas de ley tenían como objeto el crear un mecanismo a través del cual los legisladores pudieran reunirse a "discutir --- asuntos y problemas de interés para los dos países" (84).

Analizar los reportes de las interparlamentarias México-Estados Unidos es como recorrer la historia de las relaciones de los dos - países durante los últimos 30 años. La problemática abordada por - los legisladores ha sido tradicionalmente dividida en política y - en cuestiones socioeconómicas.

La postura de los legisladores ha sido generalmente de cooperación bilateral en el combate contra la producción, tráfico y uso - de drogas. La creciente preocupación de los gobiernos ante las drogas está reflejada en los reportes de las reuniones. A diferencia de los sesentas, en que las discusiones sobre las drogas se limitaban a comentarios sobre estadísticas de drogas incautadas, en las últimas reuniones las drogas han representado uno de los temas más debatidos. Resulta relevante que aún en la última década, las delegaciones norteamericanas han reconocido los esfuerzos del gobierno mexicano por combatir el narcotráfico (85). Asimismo, es notable - que el tráfico de drogas fue el único punto en que las delegaciones asistentes a la reunión parlamentaria de 1986 estuvieron de -- acuerdo (86).

En estricto sentido las reuniones parlamentarias entre México y Estados Unidos han tenido un impacto menor en la relación bilate--
ral, que puede ser explicado por el carácter informal de las reu--
niones, la falta de nuevas e innovadoras posturas a los perenes --
problemas bilaterales y, finalmente, por la poca objetividad en el
tratamiento de los asuntos.

La difícil situación que atraviesan las relaciones y el crecien--
te interés del Congreso norteamericano por México, podrían incre--
mentar la importancia de la interparlamentaria; como pudo observax
se que la reunión de 1986 causó grandes expectativas. Ahora bien,
podría suceder que una vez que la relación bilateral se estabiliza
ra, las interparlamentarias volvieran a convertirse en sesiones de
poca relevancia. No obstante, parece más probable que la creciente
toma de conciencia en los dos países de la importancia de la agen--
da México-Estados Unidos renovará el espíritu parlamentario, con--
virtiéndolo a las reuniones en un terreno fértil de discusión que po--
dría permitir a los dos países reducir sus niveles de conflicto.

6.4. Reuniones Reagan - De la Madrid

La reunión Reagan - De la Madrid realizada en los primeros días
de 1986 fue la cuarta entrevista celebrada entre ambos mandatarios.
Esta, cabe señalar, aunque estaba programada para 1985, no pudo --
llevarse a cabo debido a la situación de emergencia generada por -

los sismos de septiembre, en México.

Con base en el señalamiento del contexto de la relación bilateral en los meses anteriores a este encuentro, se pretendió hacer notar las razones del interés mexicano para la celebración de dicha reunión, así como sus resultados.

Las asimetrías inherentes en la interdependencia existente entre Estados Unidos y México, generalmente dan la ventaja en tales negociaciones bilaterales a Estados Unidos, por ser más fuerte y poderoso. Además de las condiciones económicas, la administración Reagan también dejó entrever que la cooperación de Estados Unidos con México en el ámbito económico dependería de un mayor esfuerzo por parte de las autoridades mexicanas en el control de narcóticos, y de que la oposición mexicana a la política norteamericana en centroamérica fuera menos explícita y beligerante.

En la reunión de Mexicali, el presidente De la Madrid incluso hizo pública una propuesta para una "cumbre sobre el control del narcotráfico", en la cual los procuradores generales de varios países latinoamericanos se reunirían con las autoridades norteamericanas para coordinar los esfuerzos por combatir el narcotráfico internacional. Esta propuesta fue aclamada con entusiasmo por el presidente Reagan, quien expresó el agradecimiento de Estados Unidos por la cooperación de México en la lucha contra las drogas.

Aunque la "Cumbre Fronteriza" de Mexicali no produjo avances visibles respecto a ninguna de las cuestiones centrales de las relaciones entre Estados Unidos y México, sí surgió una aparente tendencia hacia el mejoramiento de las relaciones bilaterales. Sin embargo, el tono más amistoso logrado en Mexicali fue rápidamente socavado por las renovadas fricciones entre las dos naciones durante 1986.

En el período siguiente al asesinato de Camarena, las relaciones en materia de drogas se hicieron turbulentas. La decisión del jefe de aduanas Von Raab de cerrar la frontera para presionar a México a cooperar más plenamente en la investigación del crimen produjo hondo resentimiento en México. La imagen negativa de México - en Estados Unidos se agravó aún más cuando, durante la visita del presidente De la Madrid a Washington en agosto de 1986, la prensa divulgó la información de que otro agente de la DEA, Víctor Cortés, había sido secuestrado y torturado, posiblemente por policías mexicanos implicados en el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, el representante del Departamento de Estado norteamericano para la lucha contra las drogas, James Van Wert, impugnó también la capacidad del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico al afirmar que la efectividad de la lucha contra las drogas existía sólo en - las estadísticas, y que la presencia de la DEA en México era necesaria.

El presidente De la Madrid viajó a Washington con el objeto de

mejorar las relaciones de su gobierno con la administración Reagan. A pesar de la renovación de la cordialidad diplomática durante esta visita, la revelación, divulgada, el último día de la misma, de que el agente de la DEA había sido secuestrado y torturado en México, puso en evidencia las dificultades prácticas de cerrar la brecha entre la retórica y la realidad. Poco tiempo después de la visita de De la Madrid y justo antes de las elecciones al Congreso norteamericano en noviembre de 1986, el congreso promulgó la nueva legislación sobre inmigración y tráfico de narcóticos, mismas que las autoridades mexicanas consideran como hostiles a México, y que provocó fuertes protestas contra el unilateralismo norteamericano.

6.5. Reuniones de Procuradores

Desde el primer momento, el gobierno mexicano definió, en con--
traposición al manejo norteamericano, el problema del narcotráfico como un problema de naturaleza esencialmente policíaco y judicial, el cual debía ser tratado directamente a nivel de las autoridades judiciales de ambos países. De esta manera, el gobierno mexicano buscaba disminuir el perfil político que el tema adquiría en la --
perspectiva norteamericana, y por lo tanto, eludir el enfrentamiento directo. Aún en los momentos más álgidos del conflicto caracterizados por un incremento de la violencia fronteriza y de la campaña antimexicana en la prensa norteamericana, altos funcionarios mexicanos declaraban que no existían problemas de fondo entre México

y Estados Unidos. Si bien la insistencia del gobierno mexicano en el carácter específicamente policíaco -no político ni diplomático- del problema del narcotráfico fue interpretada por varios sectores de la opinión pública y del gobierno norteamericanos como una muestra clara de la indiferencia con la cual el vecino del sur enfrentaba el problema del narcotráfico, y de su falta de voluntad política para cooperar en la lucha a fondo (87). Este manejo permitió evitar que la negociación para la resolución de las tensiones en torno a este tema, involucraran la discusión sobre otros temas de la agenda bilateral que pudieran haber sido los fines últimos y ocultos de la política norteamericana. Asimismo, el temor real de que una agudización del conflicto bilateral en materia de narcotráfico pudiera influir de manera determinante en el debate político preelectoral, principalmente en los estados fronterizos, llevó al gobierno mexicano a buscar insistentemente minimizar el conflicto y disminuir su cariz político.

Durante el segundo semestre de 1985, las tensiones fueron cediendo ante el diseño gradual de soluciones parciales a través de las numerosas reuniones entre los procuradores de ambos países. - En marzo, la policía mexicana, en colaboración con agentes norteamericanos, logró la captura de varios importantes jefes del narcotráfico en México, presuntos responsables del secuestro y asesinato de Camarena. El gobierno mexicano anunció una profunda restructuración de las fuerzas de policía judicial y tomó varias medidas

para solucionar el problema de la corrupción policíaca. El secretario de Gobernación, en amplias declaraciones, renovó el compromiso del gobierno mexicano en la lucha por la renovación moral de la sociedad y en el combate a muerte al narcotráfico. Durante la 25 Reunión Interparlamentaria, que fue en sí misma motivo de tensiones bilaterales, se acordó el establecimiento de mecanismos de consulta sobre el problema de las drogas. Por su parte, el gobierno norteamericano se abstuvo de emitir la advertencia oficial a los turistas norteamericanos que viajan a México, aunque la amplitud de la cobertura que recibió en la prensa norteamericana el problema de la inseguridad en México, agravado por el narcotráfico, tuvo un fuerte impacto negativo en las actividades turísticas del país.

El tema del narcotráfico en la relación bilateral aparece nuevamente en el mes de junio, cuando, días antes de la reunión interparlamentaria, el Procurador de Justicia del Estado de Sonora, Carlos Robles Lastanau, reveló que en la Reunión de Procuradores Fronterizos de México y Estados Unidos, efectuada del 28 de mayo al 30 del mismo mes en San Diego, California, solicitó "mayores esfuerzos del gobierno estadounidense para abatir y desalentar la demanda de estupefacientes de su país" (88).

Días después (junio de 1987), el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, al hablar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre narcotráfico, demandó de las naciones una energética alianza para que "la lucha no se detenga en los síntomas sino

que se vaya a las causas que dan vida y lo acrecientan". En esta - intervención es fácil de apreciar el interés mexicano en poner --- acento en la demanda de estupefacientes en los países consumidores, en obvia referencia a Estados Unidos.

6.6. Relaciones del Ejecutivo Mexicano

con el Congreso de Estados Unidos

Las relaciones de la administración mexicana con el Congreso es tadounidense se realizan a través de la embajada de México en Wash ington. Ante el Congreso ha mantenido una actitud tradicional de - poco acercamiento que se ha modificado en buena medida en los últi mos años.

La manera en que la embajada sigue los acontecimientos legisla- tivos de interés para México, así como los contactos personales -- con legisladores o personal del Congreso, refleja su estructura or ganizativa. Dos funcionarios abarcan las cuestiones legales, donde el tráfico de drogas y los asuntos migratorios reciben especial se guimiento.

Uno de los medios más usados por los gobiernos extranjeros para mantener informados a los miembros del Congreso de Estados Unidos de sus puntos de vista respecto a ciertas legislaciones de su inte

rés, son las publicaciones. El comunicado de prensa "Embajada de México" se imprime en ocasiones especiales para informar a la comunidad de Washington de los acontecimientos de relevancia en México. Los comunicados de prensa de la Compañía Hannafors dan boletines - breves que cubren cuestiones específicas de especial interés para la agenda México-Estados Unidos, por ejemplo, los números publicados el 20 de enero y el 6 de febrero de 1986, fueron titulados regpectivamente, "El presidente de México informa a Legisladores estadounidenses sobre la guerra mexicana contra los narcóticos" y "Sogpechosos del caso Camarena son aprehendidos mientras la lucha contra el narcotráfico continúa".

El gobierno de México ocasionalmente envía documentos directa--mente al Congreso de Estados Unidos. El documento "México-Estados Unidos, cuestiones bilaterales" es un ejemplo de estos comunicados.

Es importante observar que, el Congreso norteamericano ha trangformado el marco legal de las relaciones de una manera unilateral, lo que manifiesta la importancia del Congreso en la relación bilateral. Asimismo, es posible apreciar que existen grandes limitaciones a la influencia que un gobierno extranjero pueda ejercer ante - el Congreso de Estados Unidos. Ahora bien, en lo que respecta a México, lo que está en juego no es la intervención en asuntos del legítimo interés interno de Estados Unidos, sino el punto de vista - mexicano a los legisladores estadounidenses.

El sentir que prevalece en el Capitolio estadounidense es que México ha mejorado notablemente su presencia, pero aún le queda un largo trecho por recorrer. El gobierno de México debe destinar más recursos a sus relaciones con el congreso vecino del norte para -- que éstas sigan mejorando.

Aparentemente existe un consenso reducido pero creciente entre los políticos norteamericanos de que México debe enfrentar y revalorar el problema de la droga, y que si no hay avances en las áreas de principal preocupación para Estados Unidos, la reacción del Congreso será aún más fuerte. Estos servidores públicos consideran -- que el momento propicio ha llegado en que sus contrapartes deben someter la actuación de México en esta área a un examen crítico, y no simplemente a seguirse considerando como víctimas del consumo norteamericano de narcóticos (80). Señalan que Estados Unidos, al concentrarse sobre la reducción de la demanda y producción, está -- atravesando por un necesario periodo de autocrítica y autoexamen, y piden a los gobernantes mexicanos hacer lo mismo.

CAPITULO 7

REPERCUSIONES DEL NARCOTRAFICO

EN LAS RELACIONES BILATERALES

MEXICO - ESTADOS UNIDOS

CAPITULO 7

REPERCUSIONES DEL NARCOTRAFICO EN LAS

RELACIONES BILATERALES MEXICO - ESTADOS UNIDOS

7.1. Repercusiones para México

La importancia cuantitativa y cualitativa que tiene el negocio ilegal de narcóticos no es nuevo ni desconocido. Sin embargo, los factores que influyen en el comportamiento de los actores involucrados y su repercusión para las relaciones entre países a menudo implican cambios significativos.

El problema del tráfico de drogas constituye un termómetro bastante exacto, tanto del ambiente político general de la relación bilateral como de la capacidad de negociación y presión asimétrica de ambos países, en un contexto en el cual las condiciones internas tienden a afectar cada vez más directamente la dinámica de las relaciones bilaterales a nivel gubernamental. Es además, un tema tradicional en la historia de las relaciones entre México y

Estados Unidos, el cual normalmente ha merecido un tratamiento de bajo relieve político, pero en distintos momentos históricos, se ha constituido en un factor de conflicto y tensión altamente sensible para los gobiernos de ambos países. Esto es debido a que las políticas nacionales y bilaterales para el control del narcotráfico tocan muy de cerca la esfera más sensible y exclusiva del ejercicio político: la actuación de los aparatos de seguridad interna del estado y el control de las fronteras.

A nivel de la diplomacia bilateral, los costos para México han sido altos, ya que el narcotráfico altera la agenda de negociación con Estados Unidos, pasando a ocupar en los últimos años el primer lugar en la larga lista de conflictos, a pesar de que en un principio se trataba de un "programa de cooperación".

Las políticas nacionalistas en ambos lados de la frontera ahora son posibles debido a que la postura de "caso por caso" en las relaciones de Estados Unidos con México frecuentemente ha permitido posponer la resolución de asuntos específicos y ha dado lugar a -- que en ésta predominen intereses particulares y se ejerzan presiones políticas.

La combinación de aliviar la crisis de la deuda en México y lograr un arreglo negociado en centroamérica sin duda contribuirá a reducir las tensiones entre México y Estados Unidos en dos ejes -- centrales de conflicto. Sin embargo, aún cuando tales virajes en --

la política se produjeran, los demás problemas bilaterales actuales -narcóticos- serán una garantía más que suficiente de que las fricciones bilaterales seguirán existiendo. La ventaja sería que estos desacuerdos a más largo plazo tendrían lugar dentro de pará metros mucho más manejables.

7.1.1. Repercusiones Políticas

Además del deterioro de su imagen frente al exterior, las autoridades de alto nivel pagan costos políticos en México, a medida que su necesidad de recurrir cada vez más al ejército, para comba tir el narcotráfico, altera el equilibrio de fuerzas en detrimento de los civiles. Si continúa esta lucha, conviene seguir librán dola en coordinación con Estados Unidos, para hacerla más eficaz, pero sin perder la dirección de la empresa ni delegar atribuciones exclusivas de la soberanía, y subrayando que México hace una amable concesión al permitir la presencia de agentes norteamericanos en su territorio; más aún, sería bueno, en campañas contra la distribución de drogas, recibir apoyo internacional -por ejemplo - de las Naciones Unidas- para subrayar el carácter mundial del pro blema que se combate y limitar el papel de los militares mexicanos. Por otra parte, nuestro país debería divulgar más su esfuerzo en Estados Unidos y pedir que se castigue ahí con energía el consumo de narcóticos, pues no cesará la producción mientras conti núe la demanda. Con medidas vigorosas en estas direcciones, el go bierno de México se defenderá de culpas que le atribuyen injusta-

mente; más difícil le será librarse de la antipatía estadounidense que le atrae su política exterior, en particular, hacia América -- Central.

En este período las autoridades norteamericanas adoptaron medidas que, de manera directa o indirecta, lesionaban intereses mexicanos. Haya sido éste un fin deliberado o la consecuencia accidental de iniciativas con otros propósitos, se nos causó daño, y el gobierno de nuestro país no dio respuestas prontas a las acciones hostiles por imposibilidad objetiva o por falta de previsión. Sería igual de fútil preguntar si decisiones norteamericanas en un campo dado persiguen, sin declararlo, objetivos en otro; si, por ejemplo, el bloqueo estadounidense de la frontera "para localizar a un agente antinarcóticos secuestrado", tenía la finalidad inconcesada de presionar a México para obtener concesiones en materias diferentes de la lucha contra las drogas, es algo que no podría saberse con certeza plena y que no importa, en el fondo, porque no quita la coerción.

A nivel de la opinión pública de ambos países, se mantuvo la -- enorme brecha de comunicación e interpretaciones divergentes, situación reflejada principalmente en el tratamiento dado al debate y al proceso electoral mexicano. En este sentido, es claro que el enorme perfil conflictivo adquirido por el tema del narcotráfico -- no se explica únicamente en función de los desarrollos recientes -- en relación con este tema específico. Es necesario tomar en cuenta

los elementos globales de la relación que permiten entender por -- qué el conflicto adquirió dimensiones mayores.

Independientemente de la legitimidad de las presiones norteamericanas, lo cierto es que estas inauguraron una etapa de la relación bilateral caracterizada por la crítica abierta al gobierno mexicano de parte de Estados Unidos, que contrasta con la actitud de reserva mantenida en los últimos 30 años.

Por otro lado, las revisiones anuales de los programas internacionales que lleva a cabo el gobierno norteamericano acaban de deteriorar aún más el prestigio del gobierno mexicano. El escrutinio anual y las cuentas que pide el Congreso al Departamento de Estado sobre la marcha de los programas en el exterior concentran la atención del gobierno y los medios de comunicación estadounidenses en la corrupción en México. Ante la incapacidad del gobierno norteamericano de reconocer las limitaciones de la política que se ha emprendido en seguir, resulta cómodo achacar el fracaso de los esfuerzos a la corrupción en México (que sin duda es una de las causas de la pobre implementación de la política antidrogas) y justificar así la necesidad de presionar aún más a las autoridades mexicanas.

Lo anterior, combinado con una cooperación mayor aunque discreta, tal vez hubiera evitado que Estados Unidos juzgara necesario presionar a México en público, pero no fue así; el problema creció hasta que llegó a un punto en que la presión pública sustituyó la

diplomacia. Las autoridades mexicanas parecieron entonces corrup--
tas e ineptas ante los ojos del mundo. Una cosa es resistir la prg
sión de Estados Unidos en casos en que, dentro y fuera de México,
muchos creen que el gobierno mexicano tiene una posición moral su-
perior, como en lo que se refiere a su política hacia Centroaméri-
ca; otra cosa es presentar resistencia en una cuestión como el nar-
cotráfico, cuando la falta de acciones enérgicas contra los narco-
traficantes puede interpretarse como prueba de corrupción y dete--
rioro moral. El público estadounidense no diferencia niveles del -
aparato estatal en nuestro país, y por ende, no disocia a funciona-
rios superiores honorables de policías corruptos.

Como ha sucedido con otros países, México se ha visto también -
afectado por la "re-ideologización" de las políticas de Washington.
El margen de tolerancia, que antes caracterizaba la actitud de Es-
tados Unidos respecto de muchas de las posiciones "de principio" -
de la política exterior mexicana, ha desaparecido sustancialmente.
En esta manera, la "dureza" en términos y formas que en ocasiones
parece marcar las relaciones de Estados Unidos con México, al me--
nos en parte, se explica primero por la nueva definición estratég
ica de políticas globales, que por la propia evolución de las rela-
ciones bilaterales.

Independientemente del contexto general de las audiencias Helms,
el homicidio de Camarena fue uno de los casos más representativos
de la mala información sobre México recibida en Estados Unidos; a

pesar de que fue abrumadora, su calidad dejó mucho que desear en - términos generales: superficial porque no cubrió la naturaleza de las actividades del agente espía, sus relaciones con narcotraficantes, con la DEA y con la policía mexicana, y su desempeño como ser vidor público; parcial porque en última instancia, fue un instrumento de la frustración y los prejuicios de la política antidrogas de Estados Unidos, y de diplomáticos y políticos que buscaron capitalizar la tragedia de Camarena y de su familia; fuera de contexto porque no se ubicó dentro del oficio de Camarena y de tantos otros policías de narcóticos encubiertos que deben poner en peligro su vida como riesgo profesional para desenvolverse; injusta porque -- distorsionó el papel que el gobierno mexicano desempeña como el -- gran cooperador del programa internacional de control de narcóti--cos de Estados Unidos, que ha permitido, entre otras cosas que Mé--xico sea el receptor del mayor número de agentes estadounidenses - encubiertos.

La cooperación mexicana con la política antinarcóticos es dema--siado costosa: no sólo se trata del costo económico de los 25 mil soldados, miles de marinos y policías federales, estatales y munici--pales involucrados en ella por todo el territorio, a pesar del - deterioro de la protección a la integridad personal y patrimonial de los mexicanos; se trata también de los costos políticos por este deterioro, por la "corrupción que siempre va vinculada con la - droga" y por la participación del gobierno mexicano en una política que discrimina a la población mexicana frente a la estadounidense

se en la aplicación masiva de la coerción. También está el pago -- "internacional" que ha recibido el gobierno mexicano por esa cooperación, elegido como chivo expiatorio en quien se busca hacer recaer la culpa por el fracaso que irremediablemente conduce la política antinarcóticos de Estados Unidos.

En conclusión, percepciones equivocadas de la naturaleza y las intenciones de la política de Estados Unidos pueden llevar al gobierno mexicano a cometer errores con elevados costos políticos. -- Sólo la capacidad de analizar la política estadounidense en su dimensión real, permitirá al gobierno mexicano evitar equivocaciones como las que sufrió en el caso Camarena.

7.1.2. Repercusiones Sociales

México es exportador al vecino país de marihuana, así como de algunas de las llamadas drogas duras, pero es público y notorio -- que la juventud mexicana ha importado, en sentido cultural, el uso de estos estupefacientes de aquél. La llamada "cultura de la droga" ha sido "exportada" en paquete -- junto con otras modas -- por Estados Unidos al resto del mundo.

Otro efecto adverso en México de la gran demanda de drogas alien de la frontera norte es la aparición de mafias rivales que luchan por controlar el mercado de narcóticos. En ciertas regiones, por --

ejemplo, como es el caso del estado de Sinaloa, esta lucha ha creado una situación de continua violencia e inseguridad

Se ha caído en una especie de espiral viciosa por la que al intensificarse la coerción externa se acaba magnificando el problema interno y fortaleciendo los intereses delincuenciales que viven -- del mismo. El esquema es simple. El gobierno de Estados Unidos --- ejerce coerción sobre México -entre otros países- para que reprima la oferta de narcóticos con el empleo masivo de la fuerza pública y de recursos gubernamentales mexicanos (reforzados con equipo aéreo, tecnología y herbicida estadounidense). La represión limita efectivamente la oferta durante algún tiempo. El aumento consecuente de los precios, por la restricción de la oferta y la tolerancia del consumo, se traduce en el engrosamiento de las utilidades de - los intereses delincuenciales que lo satisfacen, en el reforzamiento de los estímulos a los pushers para aumentar la clientela -principalmente entre los jóvenes- y ampliar sus ventas y sus ingresos. Para la fase subsecuente del ciclo, los precios y las utilidades - del narcotráfico aumentan la oferta y el gasto en corrupción dentro y fuera de Estados Unidos, los precios tienden a estabilizarse y el consumo a abarataarse, hasta que de nuevo el gobierno de Estados Unidos presiona para restringir la oferta externa mexicana y - abrir otro nuevo ciclo de narcotización de la sociedad y de consolidación de la narcodelincuencia.

Históricamente, primero el gobierno de Estados Unidos y después

la demanda estadounidense ilícita de marihuana y heroína hicieron de México un oferente extranjero notable. Los efectos corruptores de los pagos multimillonarios en dólares de los consumidores estadounidenses, tan protegidos en sus hábitos y de las grandes utilidades de las organizaciones delincuenciales han sido como gasolina al fuego para el grave problema interno de corrupción, en particular sobre el sistema policíaco y de seguridad. Con este sustento - internacional se constituyeron grandes y poderosos feudos de narcotraficantes principalmente en el occidente del país, con una incommensurable capacidad de corrupción no sólo del aparato de seguridad pública sino también sobre la sociedad y la economía de las regiones donde se asientan.

La red de información e infiltración de la DEA (el año 1985 reconoció que había 35 agentes encubiertos) con base en los dólares para pagar información a servidores públicos mexicanos, también ha sido una fuente significativa de exportación de la corrupción a México.

Hay otros costos más difíciles de medir, como el que ha señalado en repetidas ocasiones Samuel del Villar: "El efecto corruptor de las instituciones que produce el narcotráfico (90). El gobierno mexicano, desafiando el hecho de que los mercados ilegales y la corrupción van de la mano en cualquier parte del mundo, ha decidido exponer una buena parte de su policía y de su ejército a la corrupción que genera el carácter ilícito de la producción y el tráfico de drogas".

La desviación de recursos escasos hacia estas actividades signi-
fica, en el corto plazo, desproteger al resto de la población y ge-
nerar mayores niveles de violencia en las zonas donde se refugian
los narcotraficantes.

Tanto el gobierno como los medios de difusión de Estados Unidos
han decidido finalmente enterrar a Enrique Camarena. Sin embargo,
el daño ya está hecho. Por un lado, la actitud prepotente del go--
bierno norteamericano (respaldado por la prensa), y por el otro, -
una actitud pusilánime (¿de culpable?) del gobierno mexicano logra-
ron dejar una imagen muy pobre de México en la conciencia del pú--
blico norteamericano e internacional (91).

Es así como durante los últimos años se ha dado un dramático au-
mento de alarma y conciencia pública estadounidense sobre el tráfi-
co ilícito de drogas. Históricamente, la preocupación estadouniden-
se sobre el abuso de drogas se presenta en ciclos; pero el presen-
te ciclo apenas ha comenzado, y en tanto México sea percibido como
una fuente o conducto principal para las drogas ilícitas consumi--
das en Estados Unidos, será el blanco de críticas constantes y pre-
sión oficial para una erradicación más drástica y mayores esfuer--
zos de prohibición por parte de México (92). Desde el punto de vig-
ta de Estados Unidos, cualquier monto de los recursos que el go--
bierno mexicano asigne a la campaña de erradicación de narcóticos
será insuficiente si se considera la magnitud del problema. Y la -
tendencia de los funcionarios y el público general estadounidense

La desviación de recursos escasos hacia estas actividades signi
fica, en el corto plazo, desproteger al resto de la población y ge
nerar mayores niveles de violencia en las zonas donde se refugian
los narcotraficantes.

Tanto el gobierno como los medios de difusión de Estados Unidos
han decidido finalmente enterrar a Enrique Camarena. Sin embargo,
el daño ya está hecho. Por un lado, la actitud prepotente del go--
bierno norteamericano (respaldado por la prensa), y por el otro, -
una actitud pusilánime (¿de culpable?) del gobierno mexicano logra
ron dejar una imágen muy pobre de México en la conciencia del pú--
blico norteamericano e internacional (91).

Es así como durante los últimos años se ha dado un dramático au
mento de alarma y conciencia pública estadounidense sobre el tráfi
co ilícito de drogas. Históricamente, la preocupación estadounidense
se sobre el abuso de drogas se presenta en ciclos; pero el presente
ciclo apenas ha comenzado, y en tanto México sea percibido como
una fuente o conducto principal para las drogas ilícitas consumi--
das en Estados Unidos, será el blanco de críticas constantes y pre
sión oficial para una erradicación más drástica y mayores esfuer--
zos de prohibición por parte de México (92). Desde el punto de vig
ta de Estados Unidos, cualquier monto de los recursos que el go---
bierno mexicano asigne a la campaña de erradicación de narcóticos
será insuficiente si se considera la magnitud del problema. Y la -
tendencia de los funcionarios y el público general estadounidense

a asociar el tráfico de drogas con el problema de la corrupción entre los funcionarios, la policía y los oficiales militares mexicanos, continuará llamando la atención hacia las deficiencias del estado mexicano.

Hay verdades a medias que hacen más daño que la mentira. El peligro es real pero es por cuestiones socioeconómicas ya que los casos de corrupción que existen, en una mínima proporción, son maximizados, pero se oculta el fenómeno económico.

Para que una narcotización fuera real, se debería tener la certeza de que jueces, políticos y militares tendrían que estar relacionados, todos, con el narcotráfico. En México solamente existen sospechas y rumores. Los que intentan investigar a fondo, mueren. Hay que recordar, entre otros, el caso de Manuel Buendía.

Los pocos casos concretos son dados a conocer oficialmente a la prensa. Está el caso concreto de Caro Quintero y Ernesto Fonseca, entre lo más destacado de las acciones emprendidas por la autoridad judicial y militar. Pero, en este caso, los elementos de juicio fueron proporcionados por la DEA, no por las autoridades mexicanas.

Socioeconómicamente si existen razones para que el proceso de narcotización tome carta de naturaleza y arraigue en suelo azteca, pero sería un proceso largo. Los traficantes empezaron a buscar -- nuevos centros a principios de los ochentas, hace apenas diez años.

Es poco tiempo para sostener esta versión.

Desgraciadamente, a menudo sirve a los intereses a corto plazo de los narcotraficantes explotar incidentes como los casos Camarena y Cortés, así como disminuir la cooperación entre México y Estados Unidos al exacerbar las tensiones que surgen en estos casos. Los gobernantes de ambos países deben estar conscientes de tales manipulaciones y evitar caer en semejantes provocaciones.

7.1.3. Repercusiones Económicas

Por si todo lo anterior fuera poco, los problemas económicos que vive México repercuten directamente en la economía de las familias mexicanas. A estas fechas ya se habla, semioficialmente, de un cincuenta por ciento de la población económicamente activa, que se encuentra abatida por el desempleo. Esto es, ya son más de diez millones de mexicanos sin trabajo.

Y, ante la urgente necesidad de que esos desempleados alimenten a sus familiares, se estima que se convierten en caldo de cultivo para las actividades ilícitas y, especialmente, para el tráfico de enervantes.

Hay que señalar también que en este caso la sociedad estadounidense no es la única víctima. La sociedad mexicana es igualmente

víctima de este fenómeno. La gran demanda de drogas en Estados Unidos tiene un efecto pernicioso en la producción agrícola mexicana. Muchos campesinos abandonan el cultivo de alimentos básicos para dedicarse al más lucrativo negocio de la siembra de la marihuana. En algunas regiones de México la vegetación natural ha sido dañada por el uso de herbicidas y otras sustancias químicas para destruir las plantaciones de drogas.

Esta política también ha sido injusta. Ha concentrado la coerción y las penalidades en campesinos extranjeros ajenos a la fuente del problema; una compulsión masiva de consumir drogas apoyada por la economía más poderosa del mundo. Esos campesinos están sujetos, bajo esa política, a la destrucción de sus propiedades y a la pérdida de su libertad, mientras que los 4 ó 5 millones de productores internos o comerciales de marihuana en Estados Unidos, así como decenas de millones de consumidores de todo tipo de drogas, están protegidos por el proceso político y por los tribunales de ese país.

Cifras de 1984 muestran que la tonelada de frijol se cotizaba entonces en 40 mil pesos y el kilo de marihuana, puesta en el Distrito Federal, tenía el mismo precio. El frijol se tiene que cultivar; una tonelada requiere una extensión considerable de tierra, necesita cuidado y tiempo. La marihuana requiere menos de media hectárea para producir un kilo. Por lo tanto es lucrativa y no se diga la amapola (93).

El consumo y el tráfico de drogas alcanza en nuestro tiempo niveles altísimos. Al grado de que el cultivo de tóxicos de origen vegetal substituye en numerosas regiones al de alimentos. Ello amenaza seriamente la estabilidad económica, social y política de la comunidad internacional, sobre todo por tratarse de un fenómeno de extrema complejidad y difícil en verdad de superar.

Los costos para México han sido considerables en términos humanos y económicos: se calcula que más de 50 000 personas están involucradas en la lucha contra las drogas; que más de dos tercios del ejército mexicano, de acuerdo con declaraciones del general Arévalo Gardoqui, se dedica a la erradicación de cultivos; y que más -- del 60 % del presupuesto de la Procuraduría General de la República se destina a combatir el narcotráfico (94). Para el año de 1980, se calculaba que México gastaba de cuatro a cinco dólares en la -- campaña, por cada dólar norteamericano de ayuda (95).

Por ahora, una de las principales fuentes de conflicto en relación a este tema lo constituye la Ley contra la Farmacodependencia de 1986. En ella se estipula la cancelación de la ayuda bilateral y multilateral norteamericana a países que no realicen esfuerzos suficientes para controlar el tráfico de drogas. En el caso de México esta disposición se traduciría en una suspensión de los préstamos otorgados por las instituciones financieras.

Por otra parte, es incontestable que el gobierno mexicano --some

tido a los rigurosos mandatos de sus acreedores extranjeros- ha -- visto reducido drásticamente su gasto público y mermados en consecuencia los recursos económicos de que dispone para dar la batalla al narcotráfico, organización criminal multimillonaria y casi omnipotente.

El narcotráfico hizo aparecer, una vez más, una de las contra--dicciones analíticas más serias: quieren un estado débil en la economía, pero fuerte en el combate contra las drogas.

Por lo que se refiere a la efectividad de la política en gene--ral, al igual que en el caso de los demás países productores-cooperadadores, el resultado en México ha sido una serie de éxitos parciales que han alcanzado ya su límite y que apenas inciden, en raras ocasiones, sobre la disponibilidad de drogas en Estados Unidos. El propósito de la política antidrogas, reducir la disponibilidad de narcóticos a través de un alza en los precios que afecte al consumo final, difícilmente podrá cumplirse. Los esfuerzos son en vano, y el problema está lejos de ser un problema de implementación efectiva.

7.2. Repercusiones para Estados Unidos

7.2.1. Repercusiones Políticas

Es evidente que los objetivos de la política internacional anti-drogas, al igual que su política interna, soslayan la raíz estructural y el significado del cultivo de estupefacientes en América - Latina. La estrategia norteamericana se encuentra basada en la fijación de una serie de tareas que no toman en consideración la importancia y la magnitud sorprendente que tiene la producción de -- enervantes en nuestra región (96).

Para la pasada administración, el tráfico de drogas pareció haber alcanzado los requisitos suficientes para considerarse un problema de seguridad nacional, y, con base en esta perspectiva, se -- elaboró la estrategia. En su combate contra las drogas, la Casa -- Blanca incluyó también objetivos de carácter geopolítico y brindó un trato diferenciado, según el caso que se considerara. El negocio de la droga fué así vinculado al terrorismo, a la insurgencia, a la propagación de la violencia y el contrabando de armas; y, con secuentemente, encontramos las figuras del narcoguerrillero, narco terrorismo, o narcocomunista, según su lugar de procedencia y las redes que se les atribuyan para llevar a cabo sus objetivos.

La participación de diversos actores en el debate implica una mayor interacción entre los mismos, lo cual ha llevado (como fue posible observar durante las discusiones para la aprobación de la ley) a un mayor conflicto.

Cabe señalar que, son la misma naturaleza del sistema político norteamericano y los conceptos en él manejados de "pesos y balances" los que han promovido este enfrentamiento de posiciones. Dicha pugna se da a distintos niveles: a) la pugna dentro de la Rama Ejecutiva; b) la pugna Ejecutivo-Congreso; c) la pugna al interior del Congreso; y d) la pugna entre el gobierno Federal y los estatales. Esta clasificación responde al hecho de que las decisiones hacia México no siempre se toman en el mismo nivel ni de una misma forma, dependiendo de si se trata de una situación de normalidad o una situación de crisis (97).

El hecho de que en los Estados Unidos el Congreso se ha puesto "al frente" de la Rama Ejecutiva en el manejo de varias de las dimensiones políticamente más sensibles de la relación bilateral México-Estados Unidos (tráfico de drogas), será un factor problemático adicional en los siguientes años, aún si el sucesor de Reagan optara por un enfoque de menor confrontación y mayor condescendencia hacia México. El creciente involucramiento del Congreso en los asuntos México-Estados Unidos disminuirá también la probabilidad de que los Estados Unidos tengan una política coherente y bien coordinada hacia México (98).

7.2.2. Repercusiones Sociales

En los últimos quince o veinte años la drogadicción ha pasado de ser un fenómeno marginal a uno central en la cultura estadounidense. De una cuestión de "ghetos negros", "hippies", "jerseeters" y liberales "in", el consumo de drogas ha degenerado en un elemento consubstancial a su vida universitaria, el gran semillero de la cultura estadounidense, o incluso del medio ambiente en sus secundarias; en un hábito cada vez más generalizado entre profesionales y oficinistas; en un factor significativo en rápido ascenso en la pérdida de productividad laboral en Estados Unidos en general y de su clase obrera en particular. Se estima que la pérdida en la productividad de la economía de Estados Unidos provocada por la droga en 1983 fue de 60 mil millones de dólares.

La droga es el mayor de todos los negocios y no pocas personas importantes se muestran capaces de resistir la tentación de las ganancias millonarias que el narcotráfico genera.

El alto control del narcotráfico en Estados Unidos por parte de grupos poderosos conectados con la mafia ha provocado la incidencia de corrupción en el sistema jurídico, sobre todo en las regiones de más concentración de narcotráfico (Miami, Nueva York, Las Vegas, etc.). El papel de complicidad que juegan algunas instituciones bancarias a la hora de aceptar altas cantidades de dinero -

proveniente del negocio de drogas, aún cuando permanecen dentro de la ley, es otro factor que contribuye a la complejidad del problema de los estupefacientes, que en la actualidad cuenta con una gama de departamentos y agencias federales del gobierno norteamericano destinadas a su solución.

El estado de la opinión pública de Estados Unidos con respecto al tema de las drogas es, en cuanto al fenómeno en sí, de creciente preocupación. Un estudio del Chicago Council on Foreign Relations reportaba en 1986 que un porcentaje similar de ciudadanos -- (el 25 %) colocaban este tema y el desempleo entre los mayores problemas nacionales. Evidencias arrojadas por este mismo estudio dejaban ver que el público tiende a cargar una alta cuota de responsabilidad a la oferta de estupefacientes provenientes de los países en desarrollo. La encuesta citada de Kankelovich Clancy Shulman, por su parte, establecía que 60% de los entrevistados consideraban que el tráfico de drogas desde México "contribuía grandemente" al problema en Estados Unidos. Finalmente, 46 % pensaban que el método más apropiado para combatirlo consistía en "atacar la producción en países como México" (sólo 28 % pensaban que lo mejor era atacar directamente el consumo) (99).

7.2.3. Repercusiones Económicas

No deben hacerse a un lado los altos costos económicos que tendría cualquier acción orientada a erradicar el consumo y la producción locales, sobre todo si se piensa en la enorme suma de recursos económicos envuelta en el negocio de la droga que según un estudio del Select Committee on Abuse and Control fue de 100 mil millones de dólares en 1984, cifra que representa 2.9 del PIB norteamericano y es equiparable al monto total de la deuda externa mexicana o brasileña. Se calcula que 70 % de la suma antes indicada se queda en Florida, capital del "lavado del dinero" proveniente del narcotráfico. El monopolio de la mafia abarca miles de negocios -- aparentemente lícitos, entre otros se encuentran los complejos turísticos, erigidos y desarrollados merced a la inversión de las ganancias provenientes de esta actividad. Para que este mercado ilegal pueda funcionar tiene que estar regulado, y, además, contar con un consumo tolerado y legalizado (el uso de la marihuana está permitido en 11 estados de la Unión y en 29 es delito menor) (100). - De igual manera, es ya evidente la gran corrupción que existe a todos los niveles, en el gobierno de Estados Unidos con la finalidad de proteger y encubrir todas las actividades vinculadas al narcotráfico. En este sentido, un reciente estudio de El Colegio de México, expone que entre 1983 y 1985 se registraron 288 casos de corrupción de servidores públicos involucrados en el negocio. Entre los casos más significativos se encuentran ocho funcionarios judi-

ciales, cuatro agentes de la DEA, nueve inspectores del Servicio de Aduanas, el más antiguo senador estatal de Michigan, dos diputados estatales de Connecticut y Georgia, seis jueces estatales, un asistente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y un funcionario de la Comisión sobre Delincuencia Organizada que presidía el vicepresidente Bush. En resumen: la incapacidad del gobierno norteamericano por atacar las causas internas del problema explica en parte que lo translade al ámbito externo, sobre todo a países que tienen una situación económica precaria y que, por ello, son susceptibles de constituirse en foco de presiones políticas, económicas y diplomáticas. De cara a la opinión pública local volcada contra las drogas, la represión externa se convierte así en una acción prioritaria de la política exterior estadounidense.

Pese a que la mayor parte de los ingresos derivados del narcotráfico no se quedan en los países productores, sus residuos bastan para crear verdaderas economías paralelas que trastornan las estructuras y actividades económicas. Al incrementarse los ingresos de sectores hasta entonces marginales, aumentan la demanda y los precios, desencadenando procesos inflacionarios a veces incontrollables. Algo similar sucede en los mercados de divisas y con los tipos de cambio oficiales, que resultan distorsionados por el comercio ilegal de moneda extranjera, es decir, por el surgimiento de amplios mercados negros de dólares.

Las mayores ganancias del narcotráfico se obtienen de su comer-

cialización y los campesinos sólo reciben una pequeña remuneración a cambio de su mercancía. Sin embargo, la hoja de coca y la mari--guana siguen siendo para ellos la más atractiva de las cosechas, -ya que les aseguran un ingreso superior al promedio.

Por lo anteriormente expuesto, no es sorprendente que los campe--sinos productores muestren un rechazo prácticamente irreductible a los cultivos alternativos y a las presiones para que erradiquen --sus cosechas.

Los 20 ó 30 millones de fumadores de marihuana, los 25 millones de usuarios regulares e irregulares de cocaína y medio millón de -heroínómanos que sostienen ese mercado en Estados Unidos sustentan el fracaso de la política antinarcóticos de su gobierno.

La mayor parte de los estudiosos del tema coinciden (101), en -franca oposición a la política gubernamental, en que el fundamento de la política no es sólo equivocado, sino contraproducente, y que los costos de la misma han rebasado ya los pocos beneficios obteni--dos. En primer lugar, porque una reducción en la disponibilidad de las drogas capaz de afectar en forma significativa el consumo tendr--ía que desaparecer los cultivos a partir de los cuales se produ--cen los narcóticos en todas partes y al mismo tiempo. La imposibi--lidad técnica de lograr lo anterior deja como única alternativa la reducción parcial de la oferta en algunos países, que sólo conduce a un desplazamiento de la misma hacia otras áreas geográficas (o -

bien a una siembra recurrente, pero cada vez más avanzada, por parte de los productores castigados). La disminución parcial y temporal de la oferta, cuando logra el resultado deseado, es decir, aumentar los precios, se convierte en un acicate para el productor y el traficante al hacer más lucrativo su comercio. Sólo en circunstancias especiales un alza en los precios afecta el consumo. Este es un comportamiento común en los mercados ilegales cuando se intenta desaparecerlos a través de la persecución.

En segundo lugar, aún cuando se lograra aumentar el precio de las drogas en los puertos de entrada, el efecto sobre el precio final sería despreciable, ya que el precio de exportación representa menos del 10 % del precio del consumidor en el caso de las tres drogas en cuestión (mariguana, cocaína y heroína). Es difícil medir los efectos sobre los precios que produce una escasez relativa de drogas en los puertos de entrada. Los problemas de medición son enormes y los métodos utilizados hasta ahora para evaluar las magnitudes del mercado ilegal de narcóticos, poco confiables, como lo han demostrado.

Se puede argumentar fácilmente que la forma más efectiva para disminuir las importaciones de drogas sería la legalización del consumo. Los bajos precios resultantes, estrangularían los márgenes de utilidad, consecuentemente desestimulando a traficantes extranjeros...

La campaña de la administración Reagan para interceptar la ofeg

ta de drogas fue poco más que una catarsis colectiva emocional, un intento desesperado de compensar fracasos previos y presentes para controlar la demanda interna. Aún en la hipótesis improbable de -- que Washington tuviera éxito en reducir significativamente la oferta global de narcóticos, el problema interno de drogas no se aliviaría consecuentemente. Funcionarios de Estados Unidos reconocen que las cosechas de marihuana, opio y hojas de coca exceden la demanda de corriente por un margen considerable. En consecuencia, -- los esfuerzos exitosos de erradicación meramente reducirían los excedentes existentes. A lo más una victoria tal podría aumentar temporalmente el precio de las drogas al consumidor, pero no tendría un impacto duradero en el consumo.

A manera de conclusión, podríamos indicar que a pesar de todos los esfuerzos por parte de distintas administraciones norteamericanas para erradicar el consumo y tráfico de drogas, el hecho real es que desde hace más de 20 años ha habido un aumento substancial constante del consumo de estupefacientes en Estados Unidos. Esto -- demuestra, por un lado, que tanto la naturaleza ilícita de esta actividad como el poder de las principales redes de narcotráfico, limita la posibilidad de un control y conocimiento del problema a nivel interno y, por otro lado, que el mismo énfasis que el gobierno, a través de sus políticas y programas, pone en el aspecto jurídico criminal a costa de otros programas de carácter social, provoca -- una solución a medias debido a la visión parcial que del problema se tiene. Lo que es más, este énfasis en lo jurídico conduce a ---

otro tipo de actividades delictivas como son: robos, sobornos, asesinatos y un importante incremento en la violencia.

No es de extrañar que la guerra contra las drogas se "sigue perdiendo", incluso después de la asignación masiva de recursos que se realizó en 1986 para cortar la oferta externa, en términos del embajador Pilliod en julio de 1987. No obstante, en la percepción dominante de la comunidad social de masas sigue pesando el prejuicio de que la guerra se está perdiendo, no por las preferencias de los consumidores estadounidenses y la incapacidad gubernamental para reducirlas, sino por la producción de los campesinos extranjeros, en general, y mexicanos en particular, y la tolerancia, incapacidad y negligencia o corrupción de los gobiernos extranjeros para cumplir con el programa internacional de control de narcóticos del gobierno de Estados Unidos, que establece los lineamientos "superiores" de la estrategia en esa guerra. A la prensa de Estados Unidos le resulta tan difícil como a su cultura caucásica, anglosajona, aceptar la realidad de que los antivales de la narcotización creciente surgen de su propia sociedad, y rechazar el cómodo prejuicio de que la responsabilidad está en las culturas externas, sean mestizas, hispánicas y católicas, orientales budistas, marxistas o musulmanas.

7.3. Repercusiones en las Relaciones Bilaterales

En este tiempo son 14 los países que participaban en la producción, el procesamiento y el tráfico de drogas, así como en el lavado de dinero. El caso de México es el más significativo y el que mayor atención ha recibido por el diseño de la política estadounidense. En efecto, el gobierno de este país se reserva las acusaciones más graves para aquellas naciones sobre las que quiere ejercer mayor presión. El gobierno mexicano ha sido sobre el que se ha ejercido mayor coerción proveniente de Washington. En este caso, -nuevamente según el Departamento de Estado, la combinación de corrupción e ineficiencia -que quedó evidenciada en la investigación del asesinato de Camarena- hacen necesaria una reorganización total que confiera efectividad a los programas implantados.

La verdad es que pese a todas las acciones de los organismos -- que están dedicados a combatir al narcotráfico, la drogadicción se extiende más y más e irrumpe con fuerza en naciones que todavía en la década anterior se hallaban libres de su contagio.

Los hechos de contrabando de drogas se suceden a diario en todos los países del mundo, calculándose que sólo el cinco por ciento de ellos son descubiertos, porcentaje que incluye los decomisos previamente convenidos entre los narcotraficantes y las autoridades corruptas, las que para justificarse ante sus superiores y an-

te la opinión pública deben cubrir una cuota anual de incautaciones de droga. Esa complicidad entre funcionarios públicos y traficantes impide instrumentar medidas verdaderamente eficaces para -- destruir la red del narcotráfico. Por otro lado, los gobernantes norteamericanos, quienes sienten la presión de presentar soluciones inmediatas, deben tratar de comprender que los narcóticos pueden no ser el problema número uno de México (102) y que desde la perspectiva mexicana el gobierno mexicano puede estar haciendo el mayor esfuerzo posible (a un costo enorme, un desgaste muy importante de recursos y una pérdida significativa de vidas humanas), con la mayor rapidez posible y a su manera, la cual difiere de la de Estados Unidos.(103).

Los gobernantes estadounidenses deben asimismo tratar de comprender la humillación, dolor e ira que experimentan muchos ciudadanos mexicanos cuando se les tilda de corruptos e ineficientes, sintiendo que el Tío Sam les está regañando y tratando de obligarles a hacer lo que le conviene a él. Los dirigentes norteamericanos también tienen que entender la importancia de la soberanía como factor en las relaciones entre México y Estados Unidos y los sentimientos que hechos percibidos como violaciones de la soberanía mexicana evocan en el público mexicano. Programas de ayuda demasiado exigentes de requisitos que interfieren con la política interna de las naciones receptoras incurren en el riesgo de ser repudiados por simple necesidad política. Ningún partido puede sobrevivir mucho tiempo si el público considera que está entregando la soberanía nacional.

Algunos analistas sugieren en privado que los sentimientos experimentados por muchos integrantes del público norteamericano se asemejan a los de un padre cuyos hijos o hijas han sido inducidos (o están en peligro de ser inducidos) a la drogadicción por un traficante. Fuertes sentimientos de ira existen porque el problema de las drogas es grave en Estados Unidos, y México, siendo la más cercana de las principales fuentes extranjeras de drogas, atrae el enojo de "alto voltaje" como pararrayos. En el plano emotivo, mientras tal estado de ira no sea superado y no se restablezca algún grado de confianza mutua, la cooperación se hace difícil. Por lo tanto, es de primordial importancia que los gobernantes de Estados Unidos y México -cuando aborden esta cuestión- intenten comprender y tranquilizar la situación.

Muchos miembros de la opinión pública norteamericana están fuertemente influidos por lo que perciben como la falta de decisión para actuar en estos asuntos por parte del gobierno mexicano, y esta preocupación se refleja a través de sus representantes elegidos y la legislación antidrogas. Algunos incluso consideran que la falta de resultados concretos es suficiente para envenenar toda la gama de relaciones entre México y Estados Unidos.

Tales informes, que los medios masivos norteamericanos reproducen con frecuencia, producen un clima de fuertes reacciones emotivas y de orgullo. Estos aspectos negativos son tomados en cuenta más que los indicadores más conciliatorios en el mismo informe: "Esta-

dos Unidos está... siguiendo una política de cooperación... con un gobierno que históricamente ha sido un aliado muy efectivo y responsable en la campaña contra los narcóticos... (104).

Aunque muchos comentaristas sugieren que parece duro e injusto que una superpotencia señale públicamente a un vecino amistoso y más pequeño como México para dirigirle su atención crítica, desde la perspectiva de Estados Unidos la Ley contra el Abuso de Drogas es simplemente el producto de una secuencia legislativa típica y predecible. Cuando artículos en la prensa diaria norteamericana -- proclaman regularmente que individualmente México es la mayor fuente de heroína y marihuana enviadas a Estados Unidos (105) -- y los medios masivos hablan constantemente (muchas veces en tono sensacionalista) de los efectos destructivos de drogas ilícitas sobre la sociedad norteamericana-- el Congreso de Estados Unidos no puede intentar simplemente confrontar el problema mientras ignora a México.

Para la relación bilateral México-Estados Unidos, la política de Reagan en materia de drogas fue ineficaz y altamente dañina, el gobierno mexicano se vio empujado por las presiones norteamericanas a cooperar en un programa antinarcóticos que no sólo resultó irrelevante, sino que, además, reprodujo tensiones con ese gobierno. Al momento en que se ejercen presiones diversas a bien por la vía de un cierre de la frontera o mediante acusaciones públicas en contra de funcionarios supuestamente vinculados al narcotráfico, se coloca a México en una posición muy delicada cuando lo que más

interesaba a la administración de De la Madrid era limar asperezas con su vecino del norte dada la delicada situación económica y política que atravesaba el país.

El impacto acumulado de las presiones estadounidenses sobre México es potencialmente dañino para los intereses estadounidenses a largo plazo.

Como consecuencia, se ha generado una mala comunicación -tanto en una como en otra parte- cuyos principales vicios son los siguientes: 1) los prejuicios; 2) la desinformación; y 3) la distorsión de la información.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Los datos sobre toxicomanía y narcotráfico referentes a la mayoría de los países son aterradores, y de ellos se desprende el convencimiento de que la brutal escalada de las drogas que hoy -- aqueja al mundo no tiene paralelo en la historia de las civilizaciones; lo que explica el hecho de que, inmediatamente después -- del peligro de una hecatombe nuclear, la drogadicción esté considerada la amenaza más grave que se cierne sobre el género humano.

Se ha llegado a decir que luchar contra el tráfico de drogas -- equivale a tratar de oponerse con las manos al avance de un huracán. No seamos tan pesimistas. La verdad es que sí podría combatirse con éxito la drogadicción y el narcotráfico, aunque para -- ello serían indispensables una organización de lucha más eficaz, estrategias internacionales perfectamente concertadas, mayores re cursos financieros y la participación de una sociedad responsable y mejor informada que presione a los gobiernos y colabore con --- ellos para instrumentar adecuadas medidas antidrogas.

En el transcurso de las dos últimas décadas, las distintas administraciones norteamericanas, han sostenido que el narcotráfico constituye un problema de alcance internacional en el que a pesar

de los programas implantados, lejos de desaparecer ha registrado - un persistente y acelerado crecimiento, fundamentalmente porque se han aplicado políticas asimétricas soslayando el origen del problema. El diagnóstico ha sido periférico, siempre ha centrado su atención en el frente externo y no ha puesto suficiente atención en el crecimiento masivo del consumo de drogas en la sociedad norteamericana.

La posición de México con respecto al narcotráfico es bastante más amplia y compleja que la de Washington: aunque entiende que es una cuestión apremiante, piensa que la solución debe tener en cuenta las raíces profundas del problema y no centrar todo el esfuerzo únicamente en la represión. En la medida en que al análisis que hace la Casa Blanca no se incorporen variables de tipo socioeconómico, un mayor esfuerzo policíaco-militar, sea directo o bajo la ayuda y cooperación, no asegura que se elimine definitivamente la producción de drogas. A lo más, se obtendrá una baja en los niveles de producción y exportación sólo mientras los narcotraficantes se trasladan hacia áreas más seguras. El énfasis no debe ponerse en el tráfico de estupefacientes sino en el consumo, ya que en muchos países desarrollados es tolerado por las autoridades. La demanda - en este caso, crea su propia oferta, lo que, significa que Estados Unidos y los países industrializados en general, tienen una responsabilidad fundamental respecto de este problema.

La cooperación entre desiguales no es fácil y menos aún cuando

no existen intereses compartidos. La política norteamericana, como vimos, no contribuye a avanzar los intereses nacionales de Estados Unidos, ya que en el mejor de los casos sólo ha logrado deteriorar las relaciones diplomáticas con México sin reducir el consumo de drogas en Estados Unidos.

El interés nacional mexicano no es, hoy por hoy, abatir la drogadicción, sino reducir los costos que implica tratar de disminuir la en Estados Unidos.

Por lo que se refiere a la efectividad de la política en general, al igual que en el caso de los demás países productores-cooperadores, el resultado en México ha sido una serie de éxitos parciales que han alcanzado ya su límite y que apenas inciden, en raras ocasiones, sobre la disponibilidad de drogas en Estados Unidos. El propósito de la política antidrogas, reducir la disponibilidad de narcóticos a través de una alza de precios que afecte el consumo final, difícilmente podrá cumplirse. Los esfuerzos son en vano, y el problema está lejos de ser un problema de implementación efectiva.

Las tendencias actuales en el mercado de narcóticos, en las percepciones y políticas del gobierno de Estados Unidos frente al mismo y en su marco de cooperación internacional en general y con México en particular, son inaceptables. Aceleran la drogadicción en la sociedad estadounidense, consolidan financiera y políticamente

grandes intereses delincuenciales transnacionales, esparcen la corrupción del orden jurídico-gubernamental en ambos países y extinguen las posibilidades de actuar con efectividad en lo unilateral, en lo bilateral y en lo multilateral. La tarea implica responsabilidad y cooperación conjunta.

Es crucial la voluntad política para fortalecer los organismos internacionales y contrarrestar las tendencias actuales a su debilitamiento. Es inútil recordar aquí que los foros multilaterales son espacios propicios para la negociación, a la expresión de demandas que de otra manera serían silenciadas, y que constituyen, - tal vez, el único ámbito en donde aún es posible luchar por el mantenimiento del orden y la convivencia entre los estados. Estos foros son, sin duda, una instancia que nos aleja del uso de la fuerza y permite mantener la esperanza de una civilización política y de la fuerza de la razón.

En suma, los "programas internacionales sólo pueden funcionar - si se crea una escasez absoluta de drogas para el consumo en Estados Unidos". Los millones de dólares de ayuda que ha proporcionado Estados Unidos en la última década al gobierno mexicano para las campañas de erradicación contribuyen cada año a fortalecer un mercado ilegal cuyos beneficios se concentran fundamentalmente en manos de narcotraficantes cada vez más capacitados para evadir el -- aparato legal y policíaco que ilusoriamente se propone combatirlos. (México es el país que recibe mayor ayuda económica para estos pro

gramas, y es también el país donde se encuentran el mayor número de agentes de la DEA).

El camino elegido por Estados Unidos, no es, hasta ahora, el más apropiado sino el más largo, difícil y oneroso. La solución idónea al problema de las drogas sería un control verdaderamente eficaz dentro de las fronteras del vecino país del norte, que echara mano de todos los implementos computarizados con que Estados Unidos cuenta, para de esa manera contribuir a la erradicación del consumo de drogas entre la población norteamericana, independientemente de los programas de rehabilitación para los adictos y del agravamiento de penas para los narcotraficantes.

La batalla que están dando los norteamericanos contra la drogas es uno de tantos caminos, pero no el más acertado, y por tal motivo sus resultados han sido tan poco efectivos para ellos mismos.

La política antinarcóticos de Estados Unidos ha fracasado porque no ha comenzado por el principio de la cadena (la demanda estadounidense) sino por su fin (la cosecha del exterior). Ha tolerado el consumo interno y en gran medida la producción interna (de marihuana), y ha esperado que la coerción masiva en contra de campesinos extranjeros resuelva su tragedia del consumo interno. Como resultado, el consumo aumentó a registros críticos. La delincuencia organizada ha disfrutado así del financiamiento más amplio para mercar narcóticos y para la corrupción gubernamental dentro y fue-

ra de Estados Unidos. Y la oferta ilegal sigue reaccionando frente a la demanda permisible como respuesta a los jugosos precios que - deja la política antinarcóticos de Estados Unidos. Curiosamente el grueso del negocio y de sus utilidades se hacen en ese país, ya -- que se estima que sólo 8 % del precio de venta en la calle se paga al extranjero, mientras que la delincuencia organizada en Estados Unidos se lleva 92 % del negocio.

Este fracaso ha llevado a reacciones simplistas y convulsivas - contra el gobierno de México, haciendo cada vez más difíciles las relaciones entre ambos países. De una parte las acusaciones y presiones contra el gobierno mexicano que buscan exhibirlo como responsable principal de la ineffectividad de la propia política de Estados Unidos para prevenir la narcotización de su sociedad. Desde la manipulación política y diplomática, hasta los testimonios ca-- lumniosos y abiertamente intervencionistas en las audiencias con-- vocadas por el senador Helms, pasando por la Operación Intercepción de 1985 y por la más agresiva campaña publicitaria contra México - de la que se tenga memoria, la relación entre México y Estados Uni-- dos ha sufrido un deterioro sin precedentes que ha llegado a un ni-- vel sumamente riesgoso de desintegración con consecuencias incon-- mensurablemente adversas para ambos países.

Si se considera que la pretensión del gobierno estadounidense - fuera la erradicación total del narcotráfico, podría pensarse en - el fracaso de su estrategia global porque aplica una política asi--

métrica sustentada en un diagnóstico parcial y falso del fenómeno.

Esta política ha sido contraproducente y ha provocado tensiones en las relaciones hemisféricas. Sin embargo, podría suponerse también que la aludida estrategia tiene como objetivo sólo la regulación del problema, para así obtener dividendos políticos adicionales y manejar con mayor soltura su política exterior sobre la región.

El manejo norteamericano del problema ha colocado a los distintos gobiernos latinoamericanos en situaciones muy críticas al momento que se utiliza el pretexto del narcotráfico para introducir tropas, militarizar o cerrar fronteras o bien por la vía del desprestigio público a gobiernos que no cooperan en los términos que se les exige.

Una solución de fondo tiene que traspasar el umbral del mercado, evaluando el paso económico y los tonelajes de droga introducidas por sus fronteras, resulta palmario que las leyes de la oferta y la demanda no son suficientes para abordar un asunto tan profundo en sus raíces en el modo de vida norteamericano, y de tan complejas imbricaciones y corruptelas. En América Latina el exterminio de los cultivos presentes no garantiza su no proliferación ulterior, por el hecho básico de que algunas variables de la actividad económica (ingreso, empleo, etc.) e incluso de la cultura nacional se encuentran íntimamente ligadas a aquéllos.

En el contexto del acelerado crecimiento de la interdependencia entre Estados Unidos y México, tales dimensiones deben considerarse ahora como rasgos permanentes e ineludibles de la relación bilateral. Más aún, conforme siguen creciendo las interconexiones bilaterales, inevitablemente surgirán puntos de fricción en otras materias. Al mismo tiempo, en virtud de los vitales intereses nacionales en juego de ambos lados de la frontera, ninguno de los dos países puede permitir el riesgo de que las disputas en cualquiera de las materias en cuestión ocasionen daños permanentes en las relaciones bilaterales.

Un tema que seguramente estará presente en la agenda bilateral, por largo tiempo, es el del narcotráfico. Será un problema bilateral importante mientras Estados Unidos continúe siendo el mayor -- consumidor de narcóticos en el mundo. Mientras exista ese mercado, existirá el incentivo para que los narcotraficantes internacionales produzcan drogas y las introduzcan a Estados Unidos cruzando -- la frontera mexicana. El problema del narcotráfico está y seguirá estando ligado a otro tipo de tráfico que en la actualidad identificamos en las agendas de conversación oficial bajo el rubro de asuntos legales. Paralelo al tráfico de drogas va el de armas, de -- automóviles y aviones robados, de menores de edad y el simple contrabando. El conjunto de los mismos es y será muy difícil de controlar en una frontera tan amplia y porosa.

Para analizar el problema del narcotráfico, es conveniente con-

siderar dos aspectos que parecerían esenciales para explicar el -- comportamiento de los países involucrados. En primer término, la - situación interna de cada país, a la que ya se hizo referencia, y que define los límites y alcances de su participación tanto en las actividades ilícitas como en el combate de las mismas, y en segundo, parece poco probable que, vayan a darse cambios substanciales en la estrategia diseñada para resolver en lo definitivo el problema de los estupefacientes. En virtud de que existe un compromiso - muy sólido por parte de la administración norteamericana con la sociedad estadounidense en torno a este problema.

Para el futuro previsible, las relaciones entre México y Esta-- dos Unidos estarán caracterizadas por la intensificación de la interdependencia, y por fricciones cíclicas y constantes sospechas - mutuas inherentes a este proceso asimétrico. Por lo tanto, la aspereza evidente en 1986 no era una anomalía sino una mirada hacia el futuro. El verdadero desafío en las relaciones México-Estados Uni-- dos no es la eliminación de estas tensiones inevitables sino el saber manejar y controlarlas para minimizar los daños a la relación global.

En su lucha contra tantos problemas del pasado y del presente, México se enfrenta al futuro con una mezcla de fatalismo y optimigmo. La resistencia del sistema político y social y las personas -- que lo hacen funcionar constituyen el núcleo de la fuerza mexicana. Entre todas las cuestiones sociales y económicas que compten por

la atención del gobierno, el control de narcóticos ilícitos no se considera la más urgente; en un tiempo existió un compromiso político para organizar un programa fructífero y sería conveniente que el inmenso poder y la influencia corruptora de las drogas ilícitas hicieran ver a México el gran interés que el control de narcóticos representa para su seguridad nacional. Con apoyo técnico, financiero y moral, México tiene el poder y la capacidad de atacar el problema una vez más.

Muchas de las discrepancias entre las dos naciones surgen porque las cosas tienen un significado distinto en cada país. Hasta que no se eliminen en los dos países las barreras para una comunicación más efectiva, las relaciones entre Estados Unidos y México seguirán siendo "difíciles".

No hay salida fácil a estos problemas planteados por las cada vez peores percepciones nacionalistas de cada uno, en donde prevalezcan, invitan al diálogo de políticas basado en mutuas recriminaciones y esperando lo peor del contrario. Presumiblemente no prevalecerán cuando las cosas realmente tengan importancia; mientras -- tanto, México y Estados Unidos saldrán del paso sin saber cómo, -- rumbo a mejores tiempos.

A diferencia de los análisis que enfatizan la asimetría dentro del contexto de una creciente interdependencia, bien podrían implicar que debiera reconstruirse una "relación especial" entre los --

dos países, no obstante las fuerzas centrífugas del nacionalismo. - Pero esto no parece una idea práctica para el futuro inmediato, debido principalmente a los efectos que las condiciones globales, regionales e internas han tenido en el pensamiento nacionalista de cada uno.

Por lo que toca al gobierno mexicano, si se pretende proyectar un análisis hacia el futuro, parece inevitable concluir que una -- fuente potencial de conflicto es la corrupción de los cuerpos policíacos. Dado que el desempeño de estas instancias de seguridad interna constituye "la esfera más sensible y exclusiva del ejercicio político", que Estados Unidos se involucre en la materia, se traduce inmediatamente en motivo de fricciones bilaterales. De la capacidad del gobierno mexicano para enfrentar el reto de la corrupción policíaca dependerá que ésta no rebase el límite, no muy lejano, a partir del cual su desarrollo se convierta en un problema internacional.

Estos costos deben obligar a una redefinición de la política mexicana antinarcóticos, que ha buscado inútilmente "hacer más que ningún otro país por la juventud de Estados Unidos", en detrimento de los intereses y seguridad de México. Ya ha llegado el tiempo de que la política mexicana antinarcóticos se defina con estos últimos objetivos, aunque ello signifique abandonar la "cooperación" - con la política coercitiva, equívoca y contraproducente del gobierno de Estados Unidos.

Es del interés de Estados Unidos que México adopte una estrategia moderada para el desarrollo que permita el manejo de conflictos y favorezca la cooperación entre los dos países. Estados Unidos debería de buscar una relación con México que, aunque asimétrica, fuera cada vez más complementaria e interdependiente. La cooperación amplia con México es fundamental para Estados Unidos. Asegurar esa cooperación debería ser un objetivo importante en su política exterior.

En resumen, del análisis profundo del conjunto de fenómenos producidos por la acción del narcotráfico entre nuestros pueblos del continente, se desprenden varias conclusiones:

Primera: cuando la economía de las drogas invade todos los sectores productivos, pudre las relaciones de los factores de producción, el capital y el trabajo. Consecuentemente, daña la relación saludable del incentivo y la gratificación. Por supuesto, desaparecen de la conciencia colectiva el valor y el antivalor, premio y castigo, que corresponden, en una sociedad sana, a las actitudes y a las actividades creativas o destructivas. Es decir, se pierde para todos, independientemente de la clase social a la que pertenezca, la noción de lo que es válido o, simplemente de lo que es permitido, y, a partir de este hecho, dejan de tener validez las leyes y se destruye el sentido que tiene el que exista un aparato judicial que, en cualquier tipo de sociedad, sirve para impartir justicia.

Luego, permitir que nuestros pueblos caigan en la narcoeconomía, es arriesgar que pierdan independencia y soberanía; este es un peligro real.

Es necesario atacar las causas y no combatir nada más los efectos. Si en una sociedad se genera el cáncer del narcotráfico, con sus funestas consecuencias, quiere decir que toda la sociedad está mal. Significa que las bases de su constitución han sido dominadas. Se trata de una sociedad enferma.

Cuando estos valores han dejado de ser respetados, empiezan a desaparecer los rasgos distintivos de lo humano y sólo quedan actuantes los instintos de las fieras y la conducta social, que antes era considerada criminal, se vuelve cotidiana y los antivaleores, como la impunidad y la complicidad, se vuelven el factor de cohesión de grupos que va ascendiendo, en el todo social, hasta volverse característica nacional.

Finalmente, al estallar en mil pedazos la escala de valores, empieza la disolución de esa sociedad, con lo que queda de manifiesto que, en última instancia, lo que da cohesión al cuerpo de la sociedad son los valores del espíritu: verdad, bien, justicia, lealtad, respeto a los códigos de conducta establecidos y, sobre todo, respeto al bien supremo que es la vida humana.

Sólo a través de un esfuerzo educacional masivo, por un perio-

do de muchos años, podrá Estados Unidos reducir significativamente el consumo de drogas ilícitas por parte de sus ciudadanos. Entre tanto, la demanda de estas substancias permanecerá lo suficientemente alta como para estimular en México la producción a gran escala de esta droga.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) O.M.S. Techn. Rep. Ser. 21, 1950, pp.3-5.
- (2) O.M.S. Techn. Rep. Ser. 407, 1969, pp. 15-18
- (3) Robinson, Víctor. Experimentos con Hashish, Ciba Symposia -- Vol. 8, nos. 5-6, agosto-septiembre, 1946.
- (4) Coarsworth, John, "México: del atraso al subdesarrollo". En: Diálogos, no. 108, noviembre-diciembre, 1982.
- (5) Pellicer, Olga. México y la revolución cubana. México, El Colegio de México, 1972, pp. 64-65.
- (6) Ojeda Gómez, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. México, El Colegio de México, 1976.
- (7) Centro de Estudios Internacionales. Las perspectivas del petróleo mexicano. México, El Colegio de México, 1979.
- (8) Ojeda Gómez, Mario y Herrera, René. La política de México hacia Centroamérica: 1979-1982. México, El Colegio de México,

1983.

(9) Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Vol, 9, no. 12,
1984.

(10) U.S. Congress, Senate, Committee on the Budget, Designer -
Drugs, 99th Congress, 1st Session, Government Printing Office,
Washington, D.C., U.S. , 1986.

(11) Citado por James Van Wert, "El control de los narcóticos en
México. Una década de institucionalización y un asunto diplo-
mático", en Székely, Gabriel (comp.), México- Estados Unidos,
México, El Colegio de México, 1986, p.93.

(12) Behr, Hans-Georg. La droga, potencia mundial. Barcelona,
Ed. Planeta, 1981, p.38.

(13) N.Y.T., 13 septiembre de 1984.

(14) N.Y.T., 23 noviembre de 1984.

(15) W.P., 20 febrero de 1985.

(16) N.Y.T., 11,22 y 27 de febrero de 1985.

W.P., 20 y 21 de febrero de 1985.

(17) Craig, Richard. "Operación Intercepción: una política de --

presión internacional", en Foro Internacional 86, vol.XXII, núm. 2, octubre-diciembre de 1981.

- (18) Drogas Ilegales, una crisis internacional, Mimeografiado - El Colegio de México, p. 16.
- (19) Time Magazine, 11 de marzo de 1986.
- (20) Datos del National Institute on Drug Abuse, citados por Bárbara Bennet, Georgina Nuñez y Jesús Velazco en la sección de política interna de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, vol. 10, núm. 4, abril de 1985, p. 42.
- (21) Time Magazine, 11 marzo de 1986.
- (22) Del Villar, Samuel, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en: Gabriel Székely, - op. cit., 1985, pp. 63-86.
- (23) "Campaña de México contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia: México, 1985". P.G.R., México, 1985.
- (24) Un ejemplo de operaciones realizadas por el Ejecutivo es - la "Cruz Grande" desarrollada a finales de 1986, Véase La Jornada, 1 de noviembre de 1986.

presión internacional", en Foro Internacional 86, vol. XXII, núm. 2, octubre-diciembre de 1981.

(18) Drogas Ilegales, una crisis internacional, Mimeografiado - El Colegio de México, p. 16.

(19) Time Magazine, 11 de marzo de 1986.

(20) Datos del National Institute on Drug Abuse, citados por Bárbara Bennet, Georgina Nuñez y Jesús Velazco en la sección de política interna de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, vol. 10, núm. 4, abril de 1985, p. 42.

(21) Time Magazine, 11 marzo de 1986.

(22) Del Villar, Samuel, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en: Gabriel Székely, - op, cit., 1985, pp. 63-86.

(23) "Campaña de México contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia: México, 1985". P.G.R., México, 1985.

(24) Un ejemplo de operaciones realizadas por el Ejecutivo es - la "Cruz Grande" desarrollada a finales de 1986, Véase La -- Jornada, 1 de noviembre de 1986.

- (25) P.G.R. La campaña de México... op. cit. "El esfuerzo de México". Mimeografiado, México, 1989.
- (26) Ibid. p.60.
- (27) De acuerdo a los datos de la P.G.R., para esta labor están destinados 34 helicópteros fumigadores y 12 para transporte de personal, así como 20 aviones Cessna para identificación de plantíos y 5 aviones para transportar equipo, P.G.R. "cam-
paña de..." op. cit.
- (28) Véase P.G.R. El Ejército Mexicano en la Campaña contra el -
Narcotráfico. Talleres Gráficos de la Nación, México, junio 1987.
- (29) Barona Lobato, Juan. México ante el reto de las drogas. --
P.G.R., 1a. edición, México, 1976, p.39.
- (30) P.G.R. La campaña... op. cit. p. 40.
- (31) Ibid. pp. 42-46.
- (32) William O. Walker. "The International Politics of Drug Control", documento inédito que se presentó en la Reunión Anual Latinoamericana celebrada en Bloomington, Indiana, octubre de 1980.

- (33) Secretaría de Relaciones Exteriores. "La acción de México contra el tráfico ilícito de estupefacientes", en Memoria sobre la actuación internacional de México, 1974-1976, p.118.
- (34) Esta influencia se expresa, por ejemplo, en el artículo de James M. Van Wert, de la Oficina Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado norteamericano, donde se afirma - que México debería incluir en su política de control de narcóticos para: frenar el uso de narcóticos al interior; reducir el poder de los narcotraficantes. "establecer una buena reputación internacional... y conservar y fomentar las relaciones positivas con Estados Unidos".
- (35) P.G.R. La Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia: el esfuerzo de México. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987.
- (36) Declaración del Procurador Sergio García Ramírez en conferencia de prensa, febrero de 1985, publicado en P.G.R. La campaña... op. cit.
- (37) Véase Ricardo Macouzet en Cuadernos de Política Exterior de México, núm. 2. año 2, 1986.
- (38) P.G.R. Reunión Regional de Ministros y Procuradores Generales de Justicia, Declaración de Puerto Vallarta, Talleres -- Gráficos de la Nación, México, 1987.

- (39) United Nations International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking, Viena, 17-26 de junio de 1987, A/CONF. 133/4, 12 de marzo de 1987.
- (40) Véase como ejemplo, "The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice", Task Force Report - Narcotics and Drug Abuse; Annotations and Consultant's Papers, U.S., Government Printing Office, Washington, D.C., 1967.
- (41) Ibid.
- (42) State Department Bulletin. November 1984, Washington, D.C.
- (43) N.Y.T., 4 marzo de 1986.
- (44) Informe del Departamento de Estado ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado; International Narcotics Control Strategy Report, 1985, prepared by Bureau of International - Narcotics Matters, Washington, D.C., febrero de 1985.
- (45) State Department Bulletin, op. cit.
- (46) Según cálculos de la Comisión Presidencial para Investigar las actividades del Crimen Organizado. The New York Times, 4 de marzo de 1986.
- (47) International Control Act of 1986. Report of the Committee

on Foreign Affairs. Washington, U.S. Government Printing Office. p.8.

(48) Manual of the Government. Government Printing Office, ----
Washington, D.C., 1986.

(49) Ibid.

(50) Mediante esta política el Servicio de Naturalización e Inmigración intensificó en la segunda mitad de febrero de 1985 la revisión aduanal del flujo de personas en la frontera con el propósito no declarado de desalentar el paso hacia México y de esta manera presionar al gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico.

(51) "Nota diplomática presentada por el embajador de México en Washington al Departamento de Estado sobre la Ley de Control de Narcóticos aprobada por el Congreso Estadounidense", en: Revista Mexicana de Política Exterior, 4, 14 (enero-marzo de 1987), p. 32.

(52) Weinraub Bernard "In Reagan's Drug War, Congress has the big guns". New York Times 15 de marzo de 1987. Oficiales del Departamento de Educación señalaron que la decisión de Reagan "... ha puesto absurdamente a la administración en una postura ridícula después de toda la retórica alrededor del problema de las drogas".

- (53) Sharon Philip. "Meese says U. S. support drug test for new teachers", New York Times, 19 de marzo de 1987.
- (54) Al respecto, a principios de 1986, el presidente Reagan anunció un recorte presupuestal para la Oficina de Aduanas, que se aplicaría en 1987, quien tendría entonces que reducir su participación en narcotráfico. Véase, varios autores, "El impacto de las Audiencias Helms en la Relación Bilateral", Carta de Política Exterior Mexicana, CIDE, año VI, no. 2, abril-junio de 1986.
- (55) Creēnhouse, Linda. "Setade votes atidrug bill that exceeds -- budget". The New York Times, 1 de octubre de 1986.
- (56) Nadelman considera a la retórica en este caso como el principal obstáculo psts un cambio de política basado en una evaluación honesta del problema. Ethan A. Nadelman, "The Real International Drug Problem", mimeo, junio, 1987.
- (57) U.S. Congress, House of Representatives, Annual Report for the year 1986 of the Select Committee on Narcotics Abuse and control, 99th Congress, 2nd. Session, Report 99-1039, Union Calendar, no. 624, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., enero, 1987.
- (58) En opción de Reuter, op. cit., el mejor estudio sobre el gasto norteamericano total en drogas ilegales es el de Ken -

Carlson, Unreported Taxable Income from Selected Illegal Activities, Abt. Associates, Cambridge, Mass. 1983

- (59) "Políticas y programas gubernamentales. La administración - Reagan y la nueva guerra contra las drogas". Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Vol.10, No.4, CIDE, abril, 1985.
- (60) Véase Facts on File, 17 de mayo de 1985, pp. 360-361
- (61) Select Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives Nineth Congress, Latin American Study Missions Concerning International Narcotics Problems, 3-19 de agosto de 1985, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1985.
- (62) De acuerdo con la Comisión Presidencial... el gasto de prevención ha decaído en 5 %, mientras que en represión (Law Enforcement) ha aumentado 70 % desde 1982.
- (63) Esta directiva tuvo carácter secreto hasta que el vicepresidente Buch la hizo pública en 7 de junio de 1986.
- (64) "Discurso de Elliot Abrams ante el Consejo de Relaciones - Exteriores de Nueva York el 10 de febrero de 1986", Texto -- oficial, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de Estados Unidos, Santiago, febrero 18, 1986, p.3.

(65) International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State Bureau on International Narcotics Matters, International Narcotics Control Strategy Report, marzo, 1987.

(66) Ibid.

(67) Ibidem.

(68) Para una evaluación de los recursos militares y policíacos asignados a la frontera, véase: Congress of the U.S., Office of Technology Assessment, The border War on Drugs, Washington, D.C., Government Printing Office, marzo de 1987.

(69) Explícitamente se acusó a varios agentes federales, específicamente de la Dirección Federal de Seguridad de haber dejado salir del país al presunto responsable del secuestro de Camarena, las acusaciones provinieron directamente del director - de la DEA, Francis Mullen.

(70) P.L. 99-570, Título II, Secc. 3006, la cual modifica la sección 481 (h)(5) de la Ley sobre Ayuda al Exterior de 1961.

(71) P.L. 99-570, Título II, secc. 2030 y secc. 2024.

(72) Ibid, secc. 2030

(73) P.L. 99-570, secc. 803.

(74) P.L. 99-570, secc. 803.

(75) P.L. 99-570, Título II, secc. 2030 y secc. 2024, secc. 2030

(a) y (b). Muchos consideran que toda la sección 2030 es la ofensiva de las dos "aplasta a México" enmiendas. Ver: sección 2013 para el texto de la otra principal enmienda que ha suscitado objeciones.

(76) Nótese la similitud con la estipulación en la aplicación de ayuda externa norteamericana para el año fiscal 1987 (P.L. 99-591) que retiene 5 millones en ayuda militar a El Salvador - hasta que aquél gobierno haya "sustancialmente concluido" la acción judicial de los casos de Mark Peariman y Michael Hammer, dos asesores norteamericanos en reforma agraria que fueron -- asesinados en San Salvador en enero de 1981.

(77) P.L. 99-591, secc. 2030 (c). De costumbre, la ayuda para el control internacional de narcóticos no constituye una categoría de asistencia que pueda ser retenida de acuerdo a la sección 481 (h) de la Ley Sobre Ayuda Externa de 1961. Para las definiciones de los tipos de asistencia sujetos a retención, ver sección 481 (i) (4) de la Ley Sobre Ayuda Externa de 1961. El razonamiento para eximir en general la ayuda para control de narcóticos de sanciones es que no es recomendable negar --- asistencia a programas que se quieren alentar.

(78) Del presupuesto total de ayuda norteamericana en materia de -

narcóticos para México, de 11.3 millones, para el año fiscal 1987.

(79) P.L. 99-570, secc. 2024.

(80) Entre 1930 y 1985, México y Estados Unidos han firmado alrededor de 95 convenios de cooperación bilateral en materia de estupefacientes, los cuales proveen desde intercambio de información hasta capacitación y entrenamiento policial, apoyo técnico, y suministro de equipo y financiamiento.

(81) Congressional Research Service, Library of Congress, Compilation of Narcotics Laws, Treaties and Executive Documents, - 99th Congress, 2nd Session, Government Printing Office, Washington, D.C. , 1986.

(82) En los últimos 11 años, el gobierno norteamericano ha invertido alrededor de 110 millones de dólares en el apoyo a la campaña permanente antidrogas en México. Según datos del departamento de Estado, para 1985, el presupuesto de la Unidad de Asistencia de Narcóticos en México, a través de la cual se canaliza la ayuda financiera, ascenderá a 9 millones de dólares.

(83) Alan Riding, Distant Neighbors, Nueva York, Alfred A. Knoff, 1984.

(84) Congreso de los Estados Unidos, Cámara de Representantes, --

First Meeting of the México-United States Interparliamentary -
Group, Report 197, 1961, p.3.

(85) Proceso, 3 de junio de 1986.

(86) Proceso, 3 de junio de 1986.

(87) Las divergencias fueron explícitas durante la visita del --
Secretario de Relaciones Exteriores de México a Washington, --
en marzo. En esta ocasión fue claro que el distinto manejo --
público de la cuestión obscureció las negociaciones.

(88) Excélsior, 4 de junio de 1987.

(89) Cabe notar que según una encuesta reciente del N.Y.T. el --
67% de los mexicanos encuestados dijeron que su gobierno tie-
ne que esforzarse más para evitar el flujo de drogas hacia --
Estados Unidos. Sin embargo, sólo el 38% dijeron que el pro--
blema de las drogas es culpa de los países productores de es-
tas sustancias y no de los países consumidores.

(90) Samuel del Villar, "La narcotización de la cultura..." op.
cit.

(91) "Desde Washington: advertencias y consejos", Excélsior, 10
de abril de 1985.

- (92) En enero de 1987, funcionarios estadounidenses estimaron que México era la fuente productora del 39% de la marihuana consumida en los Estados Unidos y de cerca de un tercio de la heroína. Se estima además que el 30% de la cocaína importada consumida en Estados Unidos es enviada a través de México. Ver: Arthur Golden, "Leading Marijuana Producing Mexican State Suffers Drug Abuse Problem", The San Diego Union, 24 de enero de 1987. Casi totalmente ignorado en Estados Unidos es el hecho de que el papel de México, como gran conducto de cocaína y otras drogas producidas en otros países, es reciente y se origina en los exitosos esfuerzos estadounidenses de intercepción de drogas en el área sur de Florida. Estos esfuerzos tienen el efecto de --- transferir buena parte del tráfico de drogas hacia el oeste, en México. Igualmente ignorado es el hecho de que la producción doméstica estadounidense de marihuana y otras drogas ilegales ha crecido tan rápidamente como los abastecimientos externos.
- (93) P.G.R. La campaña contra el narcotráfico... op. cit.
- (94) P.G.R. El esfuerzo de México: Campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia, Estadísticas 1986-1987, Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, México, 1987.
- (95) Peter A. Lupsha, "drug trafficking: México and Colombia in Comparative Perspective", en Journal of International affairs, VOL. 35, núm.1, primavera-verano, 1981, p.99.

- (96) El cultivo de la hoja de coca o mariguana tiene un rendimiento conservador de una tonelada por hectárea (cuatro veces más que los cultivos tradicionales). Además, esta actividad emplea una gran cantidad de mano de obra; millares de campesinos o mineros desocupados (5% de la población boliviana) emigran a regiones donde se cultiva amapola, mariguana o coca. Se afirma también que la droga ha reemplazado al cultivo de cereales en México, cuyos precios han declinado en los últimos años, mientras que el de la droga va en permanente ascenso.
- (97) Maira, Luis. La formación de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina: algunas consideraciones metodológicas. Ponencia presentada al IV Simposio Internacional del Centro Peruano de Estudios Internacionales, Lima, Perú, -- noviembre de 1986.
- (98) Por ejemplo, Delal Baer ha señalado que para agosto de 1986, el Congreso de Estados Unidos y la Rama Ejecutiva estaban "defasados" en sus tratos con México: el deseo de la administración Reagan de "renovar los esfuerzos cooperativos en la lucha contra el narcotráfico, había generado un interés en suprimir las diferencias (con México) y en lanzar un gran despliegue público de apoyo estadounidense a la administración de De la Madrid", en la reunión presidencial de mediados de agosto. Simultáneamente, miembros del senado estadounidense estaban recibiendo delegaciones de militantes del PAN protestando por el fraude en las elecciones mexicanas de julio de 1986 e introdu-

ciendo una resolución altamente crítica sobre la materia. Precisamente cuando los estrategas políticos de la rama ejecutiva habían optado (por momentáneamente que fuera) por un enfoque de menor confrontación con México, el recién desarrollado interés congresional en la política electoral mexicana amenazaba con alterar la estrategia de la administración. Delal Baer, -- "The 1986 Mexican Elections: The case of chihuahua", Serie de Estudios Electorales Latinoamericanos, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Universidad de Georgetown, Washington, D.C., reporte número 1, septiembre, 1986.

(99) Ibid.

(100) Véase, por ejemplo, David J. Bellis, "Heroin and Politicians: The failure of Public Policy to control Addiction in America", Greenwood Press, Londres, 1981; Steven Wisolsky, -- "Breaking the impase in the War on Drugs", Greenwood Press, - Nueva York, 1986; Ethan A. Nadelman, "International Drug Trafficking and U.S. Foreign Policy", en The Washington Quarterly, otoño, 1985; Ted Galen Carpenter, "The U.S. Campaign Against International Narcotics Trafficking: a Cure Worse than the -- disease", en Policy Analysis, número 63, Cato Institute, Washington, D.C., 1985.

(101) Ibid.

(102) Cabe notar, sin embargo, que los mexicanos consideran que el abuso de las drogas es un problema significativo en su sociedad. Según una encuesta hecha en México por el New York Times, el -- 85% de los encuestados ven el abuso y el tráfico de drogas como un problema serio o muy serio en México, y el 72% consideran -- que el problema está empeorando, (Fuente: Stockton, Winston, -- "Mexicanos encuestados ven a Estados Unidos como amigo", New -- York Times, 17 de noviembre de 1986: A-1, A-8)

(103) Según estadísticas proporcionadas por el gobierno mexicano, 25 000 soldados mexicanos y la mitad del presupuesto de la Procuraduría General de la República están involucrados en el esfuerzo por combatir las drogas y el narcotráfico.

(104) Muchos ciudadanos de Estados Unidos no están familiarizados con los procedimientos judiciales mexicanos, no consideran que la detención anterior al proceso tenga importancia, y ven cuajquier cosa que no sea un proceso judicial ante los tribunales como prueba de que las autoridades mexicanas están demorando - el avance del caso.

(105) ver por ejemplo, Brinkley, Joel. "Tremendo aumento de pro-- ducción de narcóticos en México, según informe norteamericano", New York Times, 22 de octubre de 1986.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Alcocer, Jorge. México, presente y futuro. Ed. Fondo de Cultura Popular, México, 1985.
- Barkin, David, et. al. Las relaciones México-Estados Unidos. UNAM, Nueva Imágen, México. 1980.
- Barona Lobato, Juan. La lucha de México contra el tráfico de -- drogas. Procuraduría General de la República, México, 1976.
- Barona Lobato, Juan. México ante el reto de las drogas. Procuraduría General de la República, México, 1976.
- Baudelaire, Williams S. Burroughs. La droga: ¿vida o muerte?. Ed. Extemporáneos, México, 1973.
- Behr, Hans-Georg. La droga, potencia mundial. Ed. Planeta, Barcelona, 1981.
- Bellis, David J. "Heroin and Politicians: the Failure of Public Policy to Control Addiction in America". Greenwood Press, Londres, 1981.

Boch García, Carlos. Documentos de la relación de México con los Estados Unidos, IIH, UNAM, México, 1983.

Brau, Jean-Louis. Historia de las drogas. Ed. Bruguera, Barcelona, 1973.

Buendía, Manuel. La CIA en México, Ed. Cal y Arena, México, 1988.

Bueno, Gerardo M. México-Estados Unidos, 1986. El Colegio de México, México, 1987.

Cárdenas Barrios, René. Narcotráfico S. A. Ed. Diana, México, 1977.

Cárdenas de Ojeda, Oiga. Toxicomanía y narcotráfico, aspectos legales. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Castañeda, Jorge G. México: el futuro en juego. Joaquín Mortiz Planeta, México, 1987.

Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. Informe relaciones México-Estados Unidos. (1981-1984). Ed. Nueva Imágen, México, 1984.

Centro de Estudios Internacionales. Las perspectivas del petróleo mexicano. El Colegio de México, México, 1979.

CEI (Centro de Estudios Internacionales). México-Estados Unidos, 1983. El Colegio de México, México, 1983.

CIDE. Cuadernos de Política Exterior Mexicana. Vols. 1 y 2, CIDE. México, 1984 y 1986.

CIDE. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, CIDE, Cuadernos semestrales, números 8-20, México.

De Mora, Juan Miguel. Ladrones en el gobierno. Edamex, México, 1988.

Dodd, Laurence C. y Richard L. shoot. Congress and the Administration State, Austin, 1979.

Furst, Peter. Los alucinógenos y la cultura. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Gallástegui S. , José. Seis años de las relaciones internacionales de México. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976.

García Griego, Manuel y Vega, Gustavo. México-Estados Unidos, 1984. El Colegio de México, México, 1985.

García Moreno, Víctor. Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y Estados Unidos, UNAM, México, 1982.

García Ramírez, Sergio. Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. Ed. Botas, México, 1974.

Garza Elizondo, Humberto. Fundamentos y prioridades de la política exterior mexicana. El Colegio de México, México, 1986.

González Casanova, Pablo. Estados Unidos, hoy. Siglo XXI, México, 1984.

González Casanova, Pablo. México ante la crisis. Siglo XXI, México, 1985.

González Salazar, Roque. La frontera Norte: integración y desarrollo. El Colegio de México, México, 1981.

Hernández Vela, Edmundo. Perspectivas actuales de las relaciones entre México y Estados Unidos, UNAM, México, 1980.

Labrador, F. Tráfico y consumo de drogas: la conexión mexicana. Ed. Mexicanos Unidos, México, 1981.

Mejía Prieto, Jorge. México y el narcotráfico. Ed. Universo, México, 1988.

Mendoza, Leopoldo H. ¡Oh, Mary Jane! El pavoroso mundo de las drogas. Edamex, México, 1985.

Méyer, Humberto y Vázquez, Josefina. México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico. El Colegio de México, México, 1982.

Meyer, Lorenzo. México-Estados Unidos, 1982. El Colegio de México México, 1982.

Ojeda Gómez, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. El Colegio de México, México, 1976.

Ojeda Gómez, Mario. La política de México hacia centroamérica: 1979-1982. El Colegio de México. México, 1983.

Ojeda Gómez, Mario. México: el surgimiento de una política exterior activa. El Colegio de México. México, 1986.

Paz, Octavio. México y Estados Unidos, posiciones y contraposiciones. Ed. Tiempo Nublado. México, 1983.

Pellicer de Brodi, Olga. La política exterior de México: desafíos de los ochentas. CIDE, México. 1983.

Presidencia de la República. Las Razones y las obras: crónica de un sexenio. 5o. año. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Procuraduría General de la República. Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia: México, 1985. P.G.R. México, 1985.

Rico Ferrat, Carlos. Vulnerabilidad y poder en las relaciones México-Estados Unidos; una introducción al estudio de la capacidad negociadora global del gobierno norteamericano. El Colegio de México, México, 1986.

Riding, Alan. Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos. Joaquín Mortiz Planeta, México. 1985.

Rodríguez Manzanera, Luis. Los estupefacientes y el estado Mexicano. Ed. Botas, México, 1971.

Sol, Sanders. México, caos a la vista. Edamex, México, 1988.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Memoria sobre la actuación internacional de México, 1974-1976. S.R.E. México,

Székely, Gabriel. México-Estados Unidos, 1985. El Colegio de México, México, 1986.

Tello, Carlos y Clark Reynolds. Las relaciones México-Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica, México. 1981.

Vadillo, Alfonso. La corrupción, origen y causas de la crisis. Martín Casillas Editores, México. 1985.

DOCUMENTOS

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
A.C. México-Estados Unidos, cooperación y conflicto. México,
15 al 18 de diciembre de 1986.

Congreso de los Estados Unidos, Cámara de Representantes, First
Meeting of the Mexico-United States Interparliamentary Group,
Report 197, 1961.

Congress of the United States, Office of Technology Assessment,
The Border War on Drugs, Government Printing Office, Washing-
ton, D.C. marzo de 1987.

Congressional Research Service, Library of Congress, Compilation
of Narcotics Laws, treaties and Executive Documents, Govern-
ment Printing Office, 99th Congress, 2nd. Session, Washington
D.C., 1986.

Discurso de Elliot Abrams ante el Consejo de Relaciones Exterio-
res de Nueva York el 10 de febrero de 1986, Texto oficial, --
Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de Estados Unidos,
Santiago, febrero 18 de 1986.

Foro de análisis de las relaciones entre México y los E.U.A. de
América. S.R.E. México, 15 de diciembre de 1986. Mecanogra-
fiado.

Informe del Departamento de Estado ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado: International Narcotics Control Strategy Report, 1985, prepared by Bureau of International Narcotics Matters, Washington, D.C., febrero, 1985.

International Control Act of 1986. Report of the Committee on Foreign Affairs, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1986.

International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State Bureau of International Narcotics matters, International Narcotics Control Strategy Report, marzo 1987.

Manual of the government. Government Printing Office, Washington, D.C., 1986.

Technical Report Service, números 21 y 407, O.M.S. (1950, 1969).

Procuraduría General de la República. El Ejército Mexicano en la campaña contra el narcotráfico. Talleres Gráficos de la Nación México, junio de 1987.

Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México: campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia, Estadísticas 1985-1986. Supervisión General de Servicios Técnicos y -- Criminalísticos, México, 1986.

Procuraduría General de la República. El Esfuerzo de México: Campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia, Estadísticas 1986-1987. México, 1987.

Procuraduría General de la República. Reunión Regional de Ministros y Procuradores Generales de Justicia. Declaración de -- Puerto Vallarta, Talleres Gráficos de la Nación. México, 1987.

Select Committee on Narcotics Abuse and Control House of Representatives Ninety Ninth Congress Latin American Study Missions Concerning international Narcotics Problems, 3-19 de agosto de 1985, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1985.

The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report Narcotics and Drug Abuse, Annotations and Consultant's Papers, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1967.

United Nations International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking. Viena 17-26 de junio de 1987. A/CONF. 133/4 12 de -- marzo de 1987.

U.S. Congress, House of Representatives, Annual Report for the -- year 1986 of the Select Committee of Narcotics Abuse and control, 99th Congress, 2nd Session, report 99-1039, Union Calendar núm. 624, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. enero de 1987.

INDICE

I N D I C E

Página:

INTRODUCCION 1

CAPITULO 1

1. Aspectos Generales 7

1.1. Las drogas 10

1.2. Farmacodependencia 12

1.3. La escalada de las drogas como
problema social 13

CAPITULO 2

2. Las relaciones bilaterales México-Estados Unidos 16

2.1. Antecedentes 18

2.1.1. Identificación de la relación 20

2.1.2. Necesidad de cooperación 21

2.2. Panorama actual 22

2.2.1. Diferencia estructural 22

2.2.2. La crisis en México 25

2.2.3. El marco inmediato de la relación 30

CAPITULO 3

3. El narcotráfico en las relaciones bilaterales	
México - Estados Unidos	33
3.1. El narcotráfico en México	35
3.2. El narcotráfico en Estados Unidos	40
3.3. El narcotráfico en la agenda bilateral	
México-Estados Unidos	49

CAPITULO 4

4. La política de México contra las drogas	59
4.1. Legislación	61
4.1.1. El Código Penal	62
4.1.2. Ley General de Salud	65
4.1.3. Ley de Reforma Agraria	66
4.2. Organos responsables y el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia -- del Poder Ejecutivo Federal 1983 - 1988	69
4.3. El control de los narcóticos en México	77
4.3.1. Política y estrategias	79
4.3.2. La Campaña de Erradicación	84
4.3.3. Resultados de la política de control en México	88

Página:

4.4. Política exterior respecto a las drogas	93
4.4.1. Características de la política exterior mexicana frente a las drogas	95
4.4.2. El interés nacional en la política exterior mexicana	103

CAPITULO 5

5. La política de Estados Unidos contra las drogas	106
5.1. Legislación	107
5.2. Organos responsables	115
5.2.1. Rama Ejecutiva	116
5.2.1.1. Departamento de Estado	116
5.2.1.2. Agencias Independientes	117
5.2.1.3. El Departamento de Justicia	118
5.2.1.4. Departamento del Tesoro	120
5.2.1.5. Departamento de Transporte	121
5.2.1.6. Departamento de Defensa	122
5.2.1.7. Departamento de Salud y Servicios Humanos	123
5.2.2. Rama Legislativa	123
5.2.2.1. México en los debates Legislativos	125
5.2.2.2. Pugna entre el Congreso y el Ejecutivo	129

5.3. El control de los narcóticos en	
Estados Unidos	133
5.3.1. Dimensiones del problema para	
Estados Unidos	133
5.3.2. Programas y estrategias norteameri-	
canas en la lucha contra el narco--	
tráfico	137
5.3.3. Nuevas estrategias	140
5.3.4. Resultados	142
5.4. Política exterior estadounidense contra	
las drogas	146
5.4.1. Características	148
5.4.2. Política exterior hacia México	152
5.4.3. La Ley Contra el Abuso de Drogas	160
5.4.3.1. Disposiciones de la Ley	
Contra el Abuso de Drogas	
que afecten la política	
exterior	162
5.4.3.2. Disposiciones referentes	
a México	163

CAPITULO 6

6. La cooperación bilateral en el problema del	
narcotráfico	167

Página:

6.1. Antecedentes	169
6.2. Convenios vigentes	170
6.2.1. Instrumentación	174
6.2.2. Dificultades	176
6.3. Reuniones Interparlamentarias	179
6.4. Reuniones Reagan-De la Madrid	181
6.5. Reuniones de Procuradores	184
6.6. Relaciones del Ejecutivo mexicano con el Congreso de Estados Unidos	187

CAPITULO 7

7. Repercusiones del narcotráfico en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos	190
7.1. Repercusiones para México	191
7.1.1. Repercusiones Políticas	193
7.1.2. Repercusiones Sociales	198
7.1.3. Repercusiones Económicas	203
7.2. Repercusiones para Estados Unidos	207
7.2.1. Repercusiones Políticas	207
7.2.2. Repercusiones Sociales	209
7.2.3. Repercusiones Económicas	211
7.3. Repercusiones en las relaciones bilaterales	217

	Página:
CONCLUSIONES	222
Referencias bibliográficas	237
BIBLIOGRAFIA	255
INDICE	265