

17



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LA POLITICA DE CERTIFICACION: PROBLEMA BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS (1990-2000)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA:

CONCEPCION YOLANDA ESTRADA RUBIO

ASESOR: LIC. OSCAR N. TORRES TECOTL

San Juan de Aragon, Estado de Mexico 2000

276129



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

A MI MADRE:

ALBERTINA
TITULARME ES UNA MANERA DE
AGRADECER TODO EL AMOR Y LA
COMPRESION QUE SIEMPRE ME DIO,
MUCHAS GRACIAS.

A MIS HIJOS:

EMMANUEL Y GRECIA
UNA DISCULPA POR EL TIEMPO QUE
NO ESTUVE A SU LADO, YA QUE
PARA LOGRAR TITULARME SE
REQUIRIO ALTERNAR ESPACIOS DE
TIEMPO, LA BASE DEL DESEO DE
SUPERACION ES POR QUE LOS AMO.

A MIS HERMANOS:

CARLOS Y EVA
AGRADEZCO EL APOYO QUE ME HAN
DADO

A MIS MEJORES AMIGOS:

EDUARDO Y HECTOR
GRACIAS POR EL APOYO Y LA
CONFIANZA QUE ME BRINDARON,
SIN SU AYUDA, ESTO NO PODIA SER
POSIBLE. LOS QUIERO POR SER
GRANDES PERSONAS Y AMIGOS.

A:

TODAS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS
QUE ME OTORGARON SU APOYO,
CONFIANZA Y COLABORACION, MUCHAS
GRACIAS.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1 Política y Estrategias Antinarcoáticos de Estados Unidos ...	10
1.1 Estados Unidos en el contexto mundial de fines del siglo XX. ...	11
1.2 Las Políticas del Congreso	17
1.3 El Ejecutivo y sus políticas antinarcoáticos	19
1.4 Estrategia Nacional de Estados Unidos para el control de drogas	23
1.5 El proceso de certificación del gobierno norteamericano	33
CAPITULO 2 Marco Jurídico del Narcotráfico	39
2.1 La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 ...	40
2.2 Ley Antinarcoáticos de 1986	45
2.3 Ley Antinarcoáticos de 1988	47
2.4 Marco jurídico internacional sobre narcotráfico	53
2.4.1 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988). ...	56
2.4.2 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)	58
2.4.3 Declaración y Programa de Acción de Ixtapa	62
2.4.4 Declaración de San Antonio	63
2.4.5 Cumbre contra las drogas	65

2.5	Acuerdos México-Estados Unidos, respecto narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas	66
2.5.1	Comisión Binacional México-Estados Unidos	73
2.5.2	Alianza México-Estados Unidos contra las drogas	74
2.5.3	Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)	76
CAPITULO 3	Análisis del narcotráfico en México y Estados Unidos (1990-2000)	81
3.1	El avance del narcotráfico en México (1990-2000)	83
3.1.1	Grupos organizados y capos de la mafia (Cárteles mexicanos)	91
3.1.2	Programa Nacional para el control de las drogas en México	101
3.1.3	Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD)	106
3.2	Estados Unidos y el narcotráfico en los últimos 10 años	110
3.2.1	El papel de la DEA en la lucha contra el narcotráfico	117
3.2.2	La participación del FBI en la lucha contra el narcotráfico	121
3.2.3	La CIA en el escenario de la lucha contra el narcotráfico	125
3.2.4	Operativo Casablanca (Sobre Lavado de Dinero)	128
CAPITULO 4	La política de certificación: problema bilateral México-Estados Unidos (1990-2000)	133

4.1	La relación del narcotráfico con los procesos electorales en Estados Unidos	134
4.2	Posición del Gobierno de México ante la presión y amenaza de desertificación	137
4.3	Perspectivas de la Política Exterior de México ante la desertificación en la lucha contra el narcotráfico y sus consecuencias	143
	CONCLUSIONES	150
	BIBLIOGRAFIA	156
	HEMEROGRAFIA	158
	PAGINAS DE INTERNET	159

INTRODUCCIÓN

La privilegiada posición que asumió Estados Unidos a finales del siglo XX, determinó su voluntad de intervenir en la vida política de los países latinoamericanos. En estas circunstancias, tomó la decisión de emitir leyes y reglamentos para favorecer sus intereses en la visión internacional en la lucha contra las drogas.

Tal como lo describe Silva Michelena, con relación al bloque capitalista, "Estados Unidos se presentó como la enorme expansión imperialista, aprovechando tanto el vacío de poder dejado por la devastación de las potencias europeas y la decadencia de los antiguos imperios coloniales, como por las nuevas oportunidades generales creadas por la reconstrucción de Europa Occidental y de Japón. Ello resultó en un nuevo orden mundial: bajo la hegemonía absoluta de Estados Unidos, se estableció una nueva relación de interdependencia con los países de Europa Occidental y Japón, y una nueva relación de dependencia con las excolonias y el resto de los países subdesarrollados de Asia y África"¹⁰. Esta relación de dependencia Estados Unidos la venía fraguando con los países de América Latina desde la primera década del siglo XX.

Esta posición permitió a los Estados Unidos a percibirse como los responsables y promotores de una economía y política internacional en la que el centro era Norteamérica.

Pero con el paso del tiempo la posición norteamericana cambió, el poderío de Estados Unidos fue decayendo de acuerdo a los cambios internacionales. Los acontecimientos de la segunda mitad de los ochenta parecieron demostrar que la estrategia había funcionado, en virtud de la desintegración del bloque comunista y la declinación de la Unión Soviética como potencia hegemónica.

Sin embargo, en esos momentos Estados Unidos, se enfrentaba a serios problemas de déficit, deuda pública, inmigración y sobre todo al problema del narcotráfico.

Por lo que el tema del narcotráfico, en últimas fechas, cobró gran importancia, sobre todo por la muy conocida política de certificación a los

¹⁰ Silva, Michelena José A Política y Bloques de Poder, México, Editorial Siglo XXI, 1987, p. 77

países que cooperan plenamente para combatirlo, emitida por el Congreso de los Estados Unidos en el año de 1986. Esta política de certificación ha puesto en tela de juicio la buena vecindad que por décadas había venido desarrollando México y Estados Unidos. Por ello, considero de gran importancia realizar un análisis serio sobre el tema y que signifique una aportación a los interesados en la materia. Dicho análisis abarcará el período correspondiente a los últimos 10 años, se resalta la importancia que ambos países le han dado al problema del narcotráfico, de tal manera que se pueda tener una visión más clara y objetiva de las políticas que ambos países han desarrollado y sobre todo, de los problemas de vecindad a los que se han enfrentado.

En primer lugar debemos entender lo que significa droga. Para Joel Fort, "droga es cualquier sustancia biológicamente activa empleada en el tratamiento y la prevención de enfermedades". Las plantas son, por lo general, las fuentes naturales de las drogas. Como elementos extraños al cuerpo humano, pueden dificultar un proceso normal, acumular en las células y finalmente, alterar las estructuras o las funciones de un organismo. Dentro de sus efectos, también se incluye la recreación o el placer como una de las razones de su ingestión¹, lo que ocasiona una dependencia por los fármacos.

Según algunos autores, "el consumo de drogas no constituye, por sí mismo, ningún mal; las drogas administradas por prescripción médica, han sido una bendición para la humanidad. Por desgracia, hay drogas que inicialmente tienen también efectos secundarios placenteros, como son las sensaciones de euforia, bienestar, alegría, serenidad y energía. Sin embargo, lo que comienza como una actividad con un propósito definido, con el tiempo se convierte en un problema de dependencia y uso indebido"².

Es menester aclarar que el uso y abuso de las drogas es un fenómeno tan antiguo como la civilización misma. A pesar de que no resulta novedoso, en la actualidad su abuso ha cobrado proporciones alarmantes que nunca antes se habían dado. Antiguamente el uso de la droga estaba restringido a cultos religiosos, o con propósitos medicinales y, en menor medida, se usaban con fines políticos y militares. Debido a ello, no existía el peligro de que las drogas sobrepasaran esos círculos, pues quedaban restringidas a un uso determinado sin convertirse en un problema de índole social, como lo es ahora.

¹ Fort, Joel. Alcohol, nuestro máximo problema en drogas, México, Ed. Extemporánea, 1974, p. 15.

² Publicación de Naciones Unidas sobre el Narcotráfico, s/p, s/f.

No es sino a partir de la segunda mitad del siglo XX, con el desarrollo acelerado de la tecnología, que se exagera la tendencia al consumo de drogas en todos los ámbitos de las sociedades, en forma tal que el problema de la drogadicción viene a representar un conflicto incontrolable, ya que no sólo afecta a los individuos que la utilizan, sino también a las familias, comunidades y gobiernos. Ha tocado virtualmente todos los aspectos de la vida, desde la seguridad pública hasta la seguridad nacional de los países.

Una vez expuestos los aspectos generales relacionados con las drogas, se estima pertinente proceder a la definición del narcotráfico. Williams Herrera Añez señala que "el narcotráfico es entendido como la fabricación, tráfico, comercialización, distribución y consumo de drogas ilícitas"³. Aunque los tratados internacionales definen el "tráfico ilícito o narcotráfico" como el cultivo, la fabricación y el tráfico de drogas prohibidas, la expresión "tráfico ilícito" se usa generalmente para describir la vinculación existente entre la demanda y la oferta ilegal de drogas, así como los mecanismos utilizados para su producción y mercadeo, entre ellos, el tráfico de armas y el lavado de dinero.

Actualmente existen millones de personas que se drogan, muchas de ellas lo hacen en forma legal, es decir, por tratamiento médico o por consumo socialmente aceptado; pero en el momento que el consumo de drogas legales se convierte en abuso o pasa al de ilegales, implica una carga para la sociedad en que se vive. Asimismo, cuando el usuario de droga la adquiere, hace una contribución al crimen organizado. Esas contribuciones son el único sustento de la violencia, corrupción, enfermedad y muerte que los grupos de traficantes traen a las sociedades.

El tráfico ilícito de drogas involucra a un gran número de personas cada vez mejor organizado. Se constituyen grupos y sindicatos interrelacionados en el ámbito nacional e internacional, que instigan, financian y dirigen las operaciones sin manejar personalmente las drogas, que se dedican a su producción y comercialización, así como al lavado de dinero, empleando para ello diferentes métodos modernos y una avanzada y sofisticada tecnología. La participación de estos sindicatos, o de delincuentes profesionales, ha sido de gran preocupación internacional en los últimos años. El tráfico ilícito de drogas se realiza también por personas o pequeños grupos que, si bien es cierto actúan por su cuenta, contribuyen a

³ Herrera, Añez Williams, "La despenalización del narcotráfico", Revista Casi Nada, Bolivia, julio de 1996, p. 1.

que el volumen del tráfico ilegal internacional sea cada vez más considerable.

El tráfico ilícito de drogas, es una actividad que moviliza millones de dólares, y hasta la fecha ha logrado sobrevivir y proporcionar grandes variedades de sustancias ilegales a los agentes involucrados, a pesar de que cada año se incautan mayores cantidades de drogas.

El ciclo económico del tráfico ilícito de drogas puede ser analizado en sus etapas más significativas, como son: la generación de una demanda en materias primas (coca, amapola, marihuana, etc.), la cual es cubierta por los agricultores de diversos países latinoamericanos y del sur de Asia, que por diferentes razones posibilitan el cultivo de estos productos. Algunos investigadores han demostrado que en México, la ausencia de fuentes de trabajo y la falta de impulso al desarrollo agrícola, trae como consecuencia que las malas condiciones socioeconómicas de los campesinos fomenten el cultivo de estupefacientes, ya sea que éstos los siembren por su cuenta y vendan la cosecha a los traficantes o, alquilen su fuerza de trabajo a los grandes productores clandestinos.

Asimismo, se establecen vínculos con empresas que fabrican, importan y comercializan insumos necesarios para la producción de las drogas, cerrando así pequeños ciclos económicos de gran importancia. También se implementan laboratorios para la transformación de la materia prima en derivados, como ocurre con la pasta básica lavada, con el propósito fundamental de reducir costos, así como sistemas de transporte orientados a colocar el producto en manos de micro comercializadores que, a su vez, lo pondrán al alcance de los consumidores finales y, por último, se realizan operaciones de lavado de dinero, a fin de poder ingresar sus ganancias en los canales lícitos de ahorro e inversión.

"El ciclo económico del tráfico ilícito de drogas se retroalimenta con creces gracias a los voluminosos ingresos que se generan, estimándose que actualmente suman un monto aproximado entre 300,000 millones y 500,000 millones de dólares anuales a nivel mundial. Algunos analistas prevén que la cifra puede ser, en algunos años, superior al billón de dólares"⁴.

Regularmente el narcotráfico es dirigido por personas que se protegen para no aparecer implicadas legalmente en estas acciones delictivas. La gran capacidad organizativa de estas empresas, hace incluso

⁴ Drogas, Organización y Dinámica, s/n, s.f.

que continúen funcionando a pesar de la captura y sanción de sus jefes de mafia o "capos".

Gracias a su poder económico, las organizaciones de narcotraficantes adquieren diversos grados de influencia: intimidan y corrompen a un buen número de funcionarios públicos, a las fuerzas del orden y de la justicia; enfrentan públicamente a los gobiernos, incluso al grado de lograr desestabilizarlos, atacando a las fuerzas armadas, a los miembros del sistema judicial y a la policía; atentan contra personas y contra los bienes públicos y privados, generando terror mediante amenazas, raptos, robos, asesinatos, etc.

También solicitan expresamente alteraciones legales que les permita evadir sanciones o disminuir la fuerza de las mismas; penetran en los órganos del poder político a fin de alterar las decisiones o de orientarlas hacia rumbos que favorezcan su accionar delictivo; de igual manera, conquistan grandes sectores de la población enfrentándolos directamente, mediante alianzas o apoyo a fuerzas subversivas, con las fuerzas armadas legítimas, llevando a las sociedades a conflictos internos. El errátil flujo y reflujos del "dinero de las drogas" y su enorme volumen, han afectado a la oferta monetaria y a los mercados de divisas.

Recientemente ha salido a la luz un hecho aún más ominoso: la relación entre los envíos de drogas ilegales y los envíos de armas ilegales. Los enormes beneficios que genera el narcotráfico no sólo socavan las inversiones económicas y políticas legítimas, en algunos casos se utilizan también para financiar el contrabando de armas y la difusión de la violencia y el terrorismo.

Ante los problemas de índole social, político y económico derivados del narcotráfico, cada convención o protocolo internacional, ha añadido nuevos elementos a la creciente lista de sanciones que la comunidad mundial estima apropiadas para combatir este flagelo de la humanidad. Entre ellos figuran acciones encaminadas a aplicar sanciones penales y principios de derecho penal uniformes (Convención de 1931); leyes de extradición (Convención Unica de 1961 y Convenio de 1971 sobre las Sustancias Sicotrópicas); y extradición obligatoria (Protocolo de 1972). "La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, aprobada en 1988, prevé la confiscación de las ganancias derivadas del comercio de drogas ilícitas, una cooperación

internacional más intensa contra el narcotráfico y sanciones legales más apropiadas"⁵.

Dentro de este contexto, por su cercanía geográfica con el país consumidor de drogas número uno, México es el lugar idóneo para cultivar o procesar toda clase de drogas, así como ser uno de los territorios de paso obligado de aquellas que vienen de cualquier parte del mundo y en consecuencia, desde su particular punto de vista, los norteamericanos tienen que sufrir el fenómeno creciente de contar con un enorme sector de drogadictos.

En contra parte, Estados Unidos mantiene un mercado libre de compraventa de drogas que practica sin la menor restricción en su territorio y que, aún cuando no lo publicite, es abastecido en un gran porcentaje por una elevada producción interna de estupefaciente.

El gobierno norteamericano, en lugar de aceptar que la solución del problema del narcotráfico está en casa, ejerce su gran influencia para presionar a otros países a colaborar en una guerra imposible de ganar. El "proceso de certificación" está en el centro de esa guerra.

Esta política ha ocasionado serios problemas entre ambos países, deteriorando cada vez más las relaciones bilaterales y poniendo en tela de juicio la buena vecindad que Estados Unidos pregona con México.

En tal virtud, el desarrollo de esta investigación parte de la hipótesis de que Estados Unidos trata de imponer sus propias políticas e intereses en el quehacer internacional, utilizando entre otros, la lucha contra el narcotráfico como uno de los medios para lograrlo.

En el presente trabajo analizaré la Política y Estrategias Antinarcóticos de Estados Unidos, el Marco Jurídico del Narcotráfico, el Desarrollo del Narcotráfico en México y Estados Unidos de 1990 al año 2000, así como presentaré un estudio sobre La Política de Certificación como Problema Bilateral México-Estados Unidos durante ese período.

En el primer capítulo, se hará una breve reseña sobre el desarrollo histórico de los Estados Unidos en el contexto mundial a finales del siglo XX, con el propósito de comprender la posición asumida por los norteamericanos en el delicado campo de las Relaciones Internacionales.

⁵ Publicación de Naciones Unidas sobre Narcotráfico s/n. s/f

Como se podrá ver, los Estados Unidos surgen de la Segunda Guerra Mundial como una de las primeras potencias mundiales, debido a que su participación en esa conflagración fue de una ganancia absoluta, sobre todo en el aspecto económico. Así, su nueva posición y poder lo llevaron a fomentar la estabilidad y el crecimiento económico internacional, mostrando interés en trabajar para la recuperación de los enemigos vencidos, Japón y Alemania, como pretexto para extender su hegemonía económica y política.

En la última década, como consecuencia de los importantes cambios sociales y políticos en el ámbito mundial, como fue la caída del muro de Berlín y la desaparición del enemigo "comunista", los Estados Unidos orientaron una parte importante de sus esfuerzos a la expedición de leyes y normas internacionales contra el narcotráfico, a fin de tener una excusa para intervenir en la vida política de los países latinoamericanos.

Adicionalmente se tratará de analizar las políticas y estrategias antinarcóticas que ha desarrollado Estados Unidos en los últimos 10 años, a través de las atribuciones que le confiere la Constitución Norteamericana al Congreso, así como el papel que éste juega en las políticas antidrogas. También se abordarán las facultades que al respecto le otorga la Constitución al Poder Ejecutivo, para revocar o aprobar la certificación, y se estudiará la Estrategia Nacional de Estados Unidos para Control de las Drogas y lo que dicha certificación significaría de acuerdo con el punto de vista norteamericano.

En un segundo capítulo se analizará el Marco Jurídico del Narcotráfico, se describirán brevemente las leyes más importantes de la Constitución de los Estados Unidos de América, y se hará un breve estudio sobre las Leyes Antinarcóticas de 1986 y 1988 emitidas por el Congreso norteamericano, en la primera de las cuales se sustenta el controvertido proceso de certificación.

Asimismo, se verá a grandes rasgos el Marco Jurídico Internacional sobre Narcotráfico, como lo es la Convención de las Naciones Unidas contra el Narcotráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Declaración de San Antonio y el Programa de Acción de Ixtapa, así como otras instancias que en el ámbito regional o multinacional se han establecido, con el fin de regular y controlar el desarrollo del narcotráfico,

que aun cuando no se puede hacer mención a todas, se abordarán las más relevantes.

También se hará un estudio sobre los últimos acuerdos de cooperación México-Estados Unidos sobre narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas, entre los que se encuentran la Comisión Binacional México-Estados Unidos, el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), creado en mayo de 1996 y la Alianza contra el Narcotráfico, firmada en octubre de 1997 por ambos países. Estos foros de ámbito bilateral, han tenido en los últimos años un considerable incremento en sus actividades.

--- En un tercer capítulo, se realizará un análisis sobre el desarrollo del narcotráfico en México y Estados Unidos. En el caso de México se abordará el avance que ha tenido el tráfico de estupefacientes en el periodo de 1990 y principios del año 2000, así como el incremento de la producción y el tránsito de drogas hacia Norteamérica, lo que ha llevado a deteriorar las relaciones bilaterales entre ambos países. Además se hará una descripción de los Cárteles de drogas y de los máximos capos de la mafia, que operan en nuestro país, así como de las regiones donde realizan sus principales actividades.

Se describirá a grosso modo el Programa Nacional para el Control de Drogas, sus objetivos, metas, líneas de acción y sus resultados; de igual manera se verán las normas por las cuales se creó el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas, las atribuciones que le confirió la Constitución mexicana, así como su escandaloso fracaso, en virtud de que la corrupción llegó hasta la máxima representación del Instituto, por lo que se crearon otras instancias reguladoras en la lucha contra el narcotráfico, como lo es la Fiscalía Especializada de Delitos Contra la Salud.

Posteriormente se continuará con un análisis sobre el desarrollo del narcotráfico en Estados Unidos en los últimos 10 años; la posición y el papel que han desempeñado las principales instituciones involucradas en la lucha contra las drogas, como son la Agencia Antinarcóticos (DEA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), las cuales una vez concluida la guerra fría, rivalizan para justificar su existencia en el presupuesto estadounidense. El hecho es que 17,000 millones de dólares asignados a la lucha antinarcóticos, no es un monto despreciable por dichas instituciones.

Se analizará brevemente la intervención de Estados Unidos en bancos mexicanos en el Operativo Casablanca y los conflictos que se suscitaron por éste hecho, ya que nuestro país lo consideró como una violación a su soberanía nacional.

Por último, en el cuarto capítulo se abordará el tema principal de la presente investigación: el deterioro de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos derivado del proceso de certificación, creado por el Congreso norteamericano en 1986, y con base en el cual el Presidente estadounidense el 1 de marzo de cada año, certifica que países cooperan plenamente con él en la lucha contra el narcotráfico, según una lista de 30 países incluyendo a México, considerados como los máximos productores o de tránsito de droga hacia los Estados Unidos.

Bajo este contexto la constante "amenaza" de los norteamericanos de certificar o desertificar, tensa las relaciones bilaterales entre ambos países.

Una vez que se implementó el proceso de certificación, los legisladores norteamericanos tomaron como pretexto político esta ley a fin de ganar elecciones, lograr una imagen dependiendo de quien tuviera una posición políticamente más fuerte o por lo menos que parezca más popular, así como para intervenir en la soberanía de las naciones, particularmente las latinoamericanas.

Igualmente, se analizará la posición de México sobre la "amenaza" de nuestro vecino del norte, en si lo certificará o no. La presión que Estados Unidos ejerce sobre México, ha ocasionado que altos funcionarios mexicanos se manifiesten inconformes con dicho proceso, ya que muchos de ellos son acusados de tener nexos con narcotraficantes, y en especial por las constantes violaciones a nuestra soberanía.

Finalmente, se analizarán las perspectivas de México y de su posición en la política exterior, con relación al proceso de certificación.

CAPITULO 1

Política y Estrategias Antinarcótics de Estados Unidos

Desde sus orígenes como nación independiente, Estados Unidos siempre ha tratado de sobresalir en lo económico, político y militar, a fin de que la comunidad internacional siga su ejemplo. Tal es el caso de tratar de imponer las políticas antidrogas que en los últimos años ha desarrollado, pasando sobre los intereses de los demás países, e interviniendo en la vida política y soberanía de las naciones.

Como la mayoría de las drogas consumidas en Estados Unidos se producen en Latinoamérica, el gobierno norteamericano ha convertido esa región en el principal campo de batalla de su guerra contra el narcotráfico. Pero tratar de detener las drogas en donde se producen o a su paso en las fronteras, no tiene lógica mientras ese país las requiera en grandes cantidades. En una nota del Instituto Cato relacionada con "el sucio negocio de los narcóticos", se menciona que hasta un noventa por ciento de su valor, se añade una vez que cruzan la frontera de Estados Unidos. Eso refleja que la prima de riesgo en el tráfico de drogas aumenta a medida que se aproximan al punto de venta al por menor. Por consiguiente, todos los esfuerzos por erradicar los cultivos y de interdicción, es decir, la lucha por reducir la oferta de drogas, apenas hace una muy pequeña mella en los márgenes de beneficios de los narcotraficantes"⁷.

El gobierno de Estados Unidos, en vez de admitir que la solución del problema está en casa, ejerce su considerable influencia para coaccionar a otros países a que colaboren en una guerra imposible de ganar. El proceso de certificación está en el centro de esa guerra.

Aunque la militarización de las sociedades latinoamericanas pueda lucir como algo positivo para los intereses de Washington, para detener el flujo de narcóticos ilegales a los Estados Unidos, el proceso de certificación ha fracasado y continuará fracasando. Esta certificación, como lo dice el Instituto Cato, "está debilitando aceleradamente las frágiles democracias del hemisferio y fomenta las violaciones a los derechos civiles de los latinoamericanos"⁸.

⁷ <http://www.elcato.org/hora.htm> La guerra-Cato Institute-Drogas, 9/10/98, p. 1.

⁸ *Ibidem*.

1.1. - Estados Unidos en el contexto mundial de fines del siglo XX

Como es bien conocido, Estados Unidos emergió de la II Guerra Mundial con una economía intacta y fortalecida. "Su Producto Nacional Bruto de 88.6 billones de dólares en 1939, pasó a 220 billones en dólares corrientes en 1945; no tuvo pérdidas materiales en su territorio; y, poseía más del 40% del producto mundial bruto"⁹. Entre 1945 y 1949 fue una potencia mundial sin rival enfrente.

Esta posición permitió a los norteamericanos sentirse el guía de las naciones que estaban bajo su influencia, también las que no estaban bajo su régimen, por lo que emprendió una carrera de competencia y de poderío contra su enemigo la Unión Soviética, lo que se le denominó periodo de la guerra fría.

La relación de los norteamericanos con el mundo era asimétrica: la economía internacional dependía del dólar, de la tecnología norteamericana y de sus productos; pero los flujos comerciales o de capital externo, eran sólo una parte muy pequeña de la actividad económica de Estados Unidos. Por lo tanto, su política económica estaba basada en consideraciones domésticas. Para apoyar su desarrollo interno, su política económica externa se fundamentó en la apertura de fronteras y en el multilateralismo.

Debido a ello, en el periodo de 1940 a 1954 se crearon más organizaciones internacionales gubernamentales, que las que habían existido en toda la historia de la humanidad.

Por lo que con el propósito de fortalecer su posición y poder garantizar que el sistema capitalista sería viable a futuro, el gobierno en Washington se vio precisado a fomentar la estabilidad y el crecimiento económico internacional con iniciativas como: el sistema financiero surgido en Bretton Woods, el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Plan Marshall y los subsecuentes programas de ayuda bilaterales y multilaterales.

⁹ Kennedy, Paul The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000. Reino Unido, Glasgow, Fontana Press, 1989, pp. 460, 461 y 475.

A fin de facilitar la evolución a un sistema internacional de carácter planetario, basado en la dominación norteamericana, los sucesivos gobiernos de la Casa Blanca apoyaron un ordenado proceso de descolonización en las áreas bajo el control imperial de Occidente. Se preocuparon de que la independencia política no conllevará la independencia económica, a través de proporcionar ayuda condicionada a gobiernos afines e instrumentando el envío de tropas cuando lo consideraban necesario.

Al surgir la Unión Soviética como el principal opositor de la hegemonía mundial de los Estados Unidos, requirió de una estrategia dirigida a resistir la expansión del comunismo internacional que, bajo la guía soviética, amenazaba los intereses de Norteamérica. Para ello, elaboró diferentes estrategias de contención y aplicó políticas de seguridad colectiva como la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y otros organismos multilaterales. Además, la amenaza del comunismo dio el pretexto ideológico que permitía aglutinar bajo la protección norteamericana a las fuerzas del poder económico mundial.

Al enfrentamiento de carácter ideológico-militar entre las dos potencias de la posguerra, se le conoce como periodo de la Guerra Fría.

En ese enfrentamiento, el desarrollo de las estrategias políticas y militares siempre tuvieron una relación directa con la capacidad económica norteamericana, la cual tuvo que enfrentarse al dilema de minimizar costos y al mismo tiempo riesgos.

A pesar de que la industria militar, impulsada por los gastos de defensa, era una importante fuente de desarrollo económico, el exceso de tareas en las que Estados Unidos se involucraba, propició que poco a poco su economía se fuese erosionando.

Al desgastarse el modelo de la Guerra Fría se tradujo en beneficio para otros actores del poder internacional. Entre otras consecuencias, la preocupación norteamericana por garantizar un mercado de alcance mundial propició fenómenos tales como la aparición de la empresa multinacional como el eje de la estructura capitalista global o el resurgimiento de Europa y de Japón, los cuales se volvieron capaces de desafiar en términos económicos a Norteamérica.

En los años 70's, "Estados Unidos tuvo que enfrentar una nueva realidad: la recuperación de sus adversarios en la Guerra los convirtió en

competidores; la productividad norteamericana se estancó y afectó su competitividad mundial; paralelamente, sus lazos con el resto del mundo se profundizaron y ampliaron, el comercio exterior le permitió crecer hasta un 20% de su Producto Nacional Bruto, pero también empezó a crecer su déficit comercial¹¹. Aunque el capital internacional fluía con extremo dinamismo en los mercados financieros de Nueva York, estaba claro que la competencia por atraer estos capitales era mayor.

En tal virtud, la creciente necesidad de recursos de Estados Unidos para financiar sus crecientes déficit comercial y fiscal, lo obligó a extraer hacia el país enormes cantidades de fondos líquidos desde Europa y (especialmente) Japón, convirtiéndose, por mucho, en el país más endeudando en el mundo, de tal forma que su política económica se vio acosada por consideraciones o decisiones tomadas mas allá de sus fronteras.

La política de distensión con la URSS, instrumentada por Nixon y sus Consejeros, tiene lugar en un contexto clave: la crisis global de los setenta que orillaba a una política de disminuir costos. La salida de Estados Unidos de Vietnam fue vista como un fracaso. Las marcas que dejó el conflicto en Indochina, evitaron que durante mucho tiempo Washington intentara una nueva intervención directa.

El escándalo Watergate orilló a los republicanos a salir de la Casa Blanca y trajo a los demócratas. Sin embargo, una combinación entre la crisis económica, una política "liberal" y el síndrome de Vietnam, obligaron a Carter a seguir una política exterior de menores costos pero que permitió que los riesgos se incrementaran. La forma en que se enfrentó la guerra civil en Nicaragua, la revolución en Irán, y la invasión soviética a Afganistán, son ejemplos de la titubeante actitud tomada por este Presidente, y que hicieron crecer un sentimiento de debilidad en las filas de los políticos y de los grandes hombres de negocios de los Estados Unidos.

Consecuencia de ello, con el voto ampliamente mayoritario en su favor, Ronald Reagan y sus republicanos llegaron a la Presidencia en 1980. Para recuperar el protagonismo de los Estados Unidos en el escenario internacional, Reagan intentó minimizar los riesgos y financiar su alto costo. Su política externa propugnaba: un impresionante crecimiento de la capacidad armamentista; ningún compromiso en materia de desarme hasta

¹¹ Gill, Stephen y Law, David, The global political economy perspectives, problems and policies, Hertfortshire, U.K., Ed. Harvester, 1988, p. 231.

verificar concesiones soviéticas; la Guerra de las Galaxias como intimidación. La Doctrina Reagan: responder a cualquier amenaza soviética en el Tercer Mundo, pero con fuerzas locales y no norteamericanas; Y negociar con el Kremlin, sólo desde una posición de fuerza.

A dicha política, Noam Chomsky la caracteriza como la "Nueva Guerra Fría", ya que tensó las relaciones internacionales, pero sólo demostraba "el ocaso de la capacidad de Estados Unidos para imponer su voluntad"¹². Según este autor, lo que se vendía como un intento dirigido a frenar el expansionismo soviético, era en realidad una estrategia para obligar a los aliados, Europa y Japón, a abandonar sus crecientes desacuerdos con la política internacional de Washington y a someter los intentos de insurrección en el mundo en desarrollo.

Los cambios en el ámbito internacional, de los años ochenta, dejaban ver que la posición norteamericana había funcionado por la caída del bloque comunista y declinación de la URSS como potencia mundial.

Sin embargo, es necesario mencionar que, como lo señala Christopher Lasch, "el colapso del comunismo representa una victoria para occidente, pero no tanto para los Estados Unidos y ciertamente no para las ideas y políticas prevalecientes en la Norteamérica de los ochenta", es decir "no es una victoria para la ideología de libre mercado que busca privatizar todo. Tampoco es un logro de la diplomacia americana, excepto en un sentido muy provisional"¹³. La idea central de este autor es que los modelos a seguir para un desarrollo capitalista, son los que han tenido un fuerte gobierno interventor como en Japón o en Europa.

Al renunciar la Unión Soviética a distraer los recursos necesarios para su reforma interna, en un conflicto que empezaba a carecer de sentido, propició un acercamiento con la Casa Blanca para resolver los asuntos pendientes del armamentismo, (lo que valió a Gorbachov el premio Nobel de la Paz), que si bien se publicitó como un éxito de Reagan, en realidad lo dejó sin el principal motivo ideológico de su programa político y económico.

A éste y a los eventos posteriores en el bloque oriental se les considera el fin de la Guerra Fría.

¹² Chomsky, Noam. Towards a new Cold War. Essays on the current crisis and how we got there, Nueva York, Ed. Pantheon books, 1984, p. 10.

¹³ Christopher, Lasch, 'The American 80's disaster or triumph', A Symposium", Harry Elson Commentary Fund y publicado en Commentary, septiembre de 1990. s.p

Sin embargo, como lo menciona el autor John L. Gaddis que "el superar la Guerra Fría, no implica el fin del involucramiento americano, cualquiera que sea la forma que el orden mundial adopte en el futuro, sino que la naturaleza y extensión de esa relación todavía no está clara". Ya que según el autor, "la división entre las fuerzas del totalitarismo y la democracia, servía a modo de mapa para la explicación de la Guerra Fría. Con la misma intención indicativa, él vislumbra que la rivalidad del nuevo ambiente internacional es entre las fuerzas que tienden a la integración y las que prefieren la fragmentación"¹⁴. Los primeros buscan hacer del mundo el escenario de una economía sin fronteras a los negocios; los segundos representan las fuerzas del nacionalismo que buscan la preservación del estado nación y sus intereses, bajo una perspectiva proteccionista.

La tradición de apertura, obviamente ligada a intereses específicos de las grandes corporaciones y del gobierno, constituía una enorme fuerza. La promesa de resurgimiento de Reagan y el gran poder económico que lo sustentaba, permitieron que su visión internacionalista prevaleciera.

En tal virtud, Reagan, quien fue el Presidente más popular de la posguerra, puede ser visto como el centro de la removilización de poderosos elementos dentro de la cultura política norteamericana y de la reconstrucción interna de la hegemonía estadounidense¹⁵. Sus dotes de "Gran Comunicador" le dieron siempre ventaja sobre el Capitolio.

Sin embargo, dado que su política tendía a privilegiar a unos cuantos, ésta provocó una gran tensión con el Congreso a partir de las diferentes opiniones sobre la forma y la oportunidad de las reformas. Sólo su gran popularidad y la certeza por parte de los congresistas de que algo debía hacerse para sacar al país de la crisis, dieron un margen de maniobra a la Casa Blanca para imponer su forma de ver las cosas, al menos durante la gestión de Reagan.

La mayoría de los analistas que estudian las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo de los Estados Unidos, coinciden en señalar que la Constitución de 1787, base jurídica del sistema político norteamericano, establece un equilibrio entre las tres ramas de gobierno: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, el cual impide la excesiva concentración del poder. Sin embargo, ese equilibrio constituye también una invitación al conflicto

¹⁴ GADDIS, John Lewis. "Toward the post cold war world", en *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 2. Washington D.C. Council of Foreign Relations, Inc. Primavera de 1991, p. 102.

¹⁵ GILL, Stephen y LAW, David, *Op.Cit.* p. 349.

entre ellas, sobre todo entre el residente de la Casa Blanca y los huéspedes del Capitolio.

La descripción que hace Sundquist al respecto es ilustrativa: "La Constitución, en efecto, pone a dos contrincantes en el ring y al sonar la campana los envía a una batalla interminable"¹⁶.

En una visión más optimista, Roger Davidson señala que "el llamado sistema de separación de poderes, es en realidad un arreglo de instituciones separadas compartiendo funciones", ello propiciaría que exista la inevitable necesidad de lograr consenso para la eficiente toma de decisiones¹⁷.

Formalmente, a través de un sistema de contrapesos muy singular, cada uno de los tres poderes tiene capacidad de controlar de alguna manera a los otros. Así, el Congreso puede negar al Ejecutivo los recursos presupuestales necesarios para el desarrollo de las políticas presidenciales, cuando éstas tienen oposición de la mayoría legislativa; en contrapartida, el Ejecutivo puede vetar las leyes promulgadas por el Congreso; y de la misma manera, la Suprema Corte de Justicia tiene el poder único de juzgar si las acciones del Ejecutivo o la legislación emitida por el Congreso tienen legalidad fundada en la Constitución y sus enmiendas.

La importancia de analizar estos aspectos nos la dice Davidson, "La relación de las ramas ejecutiva y legislativa yace en el corazón de los éxitos -y de los fracasos- del gobierno de los Estados Unidos"¹⁸. Por lo tanto, la interrelación de poderes, entre el consenso y el conflicto, se expresa en todos los ordenes de la actividad gubernamental. Tal vez en el ámbito de la política exterior donde las características de aquella son más manifiestas¹⁹.

Tal es el caso, de las decisiones que en la lucha contra las drogas toma el Ejecutivo, al certificar qué países cooperan plenamente en esta lucha, aún en contra de la posición del Congreso, en el caso específico de México cada vez es más frontal la decisión de certificarlo.

¹⁶ Sundquist, James L., *The Decline and resurgence of Congress*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1981, p. 16.

¹⁷ Davison, Roger H., "Invitation to struggle, an overview of legislative-executive relations", en *Annals*. No. 499, Washington, D. C. Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales, Septiembre de 1988, p. 9.

¹⁸ Davison, Rogger H., *Op. Cit.*, p. 10.

¹⁹ Purvis, Hoyt (Editor). *Legislating Foreign Policy*. Washington, D.C. West View Press, 1982,

1.2 Las Políticas del Congreso

De conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución de los Estados Unidos de América, el Congreso es el órgano más apto para atender los reclamos y necesidades de una sociedad altamente plural y diversificada en intereses. La razón de ello es que los Representantes son elegidos por Distritos y los Senadores por Estados; lo cual hace suponer que es en el Capitolio donde todas las opiniones son escuchadas y, sobre ellas, se logran los entendimientos para que cada parte de la sociedad satisfaga sus necesidades en materia legislativa.

Por lo tanto, es evidente que la constitución norteamericana le confiere al Congreso la potestad de promulgar leyes que conlleven la paz y seguridad de su pueblo. En este contexto, una de sus atribuciones es legislar en la lucha contra el narcotráfico.

No obstante lo anterior, la política hacia el exterior por parte del Ejecutivo y del Congreso de los Estados Unidos, es un tanto incoherente e impositiva. Tal es el caso de su política antidrogas, a través de la cual impone sus intereses y su hegemonía a otras Naciones en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes.

Ahora se procederá a analizar las atribuciones que tiene el Congreso en la legislación sobre el narcotráfico.

El primer artículo de la Constitución de los Estados Unidos de América está dedicado al Congreso. En él, sus facultades se explican con mayor claridad a las estipuladas para los Poderes Ejecutivo y Judicial. Al recapitular las atribuciones dadas al Congreso en la octava sección de ese artículo, encontramos que siete se relacionan directamente con la política exterior, en tanto que otras están establecidas en el artículo II²⁰.

Acorde con la percepción que del Congreso tenían los Padres Fundadores, la Constitución establece sus funciones en materia de política exterior como contrapeso a las otorgadas al poder Ejecutivo, ya sea que estén localizadas en el Senado o en la Cámara de Representantes.

En congruencia con lo anterior, la Constitución otorga el Título de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas al Presidente, pero concede al

²⁰ Davison. Rogger H., *Op. Cit.*, pp. 719-728.

Congreso la facultad exclusiva de declarar la guerra, así como de establecer y mantener los ejércitos²¹.

Esta función fue reforzada en 1973 a través de la Resolución de Poderes de Guerra, a fin de asegurar que el juicio conjunto del Congreso y del Presidente, se aplicara para que las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos entren en hostilidades, o en situaciones en que las hostilidades se consideren inminentes. Por lo tanto, ante los desafíos y conflictos bélicos externos, la capacidad de respuesta del ejército norteamericano y el mantenimiento prolongado de tropas en los mismos, requieren del consentimiento del Congreso, de otra manera, se podría solicitar al Presidente ordenar su retiro²².

El Congreso tiene, además, una facultad constitucional que le permite imponer su influencia en el conjunto de políticas seguidas por el Gobierno, cualquiera que éstas sean: Autorizar el Presupuesto Federal; atribución comúnmente llamada "el Poder del Bolso".

La norma establece que cualquier uso de los recursos presupuestales, requiere ser aprobado por una Ley del Congreso (artículo I, novena sección)²³. Como es fácil deducir, esta prerrogativa permite al Legislativo incidir en las decisiones del Ejecutivo, pues las actividades que pretenda realizar necesitan de los recursos que el Congreso apruebe.

Esta facultad del Congreso es trascendente para la política exterior, pues las iniciativas que carezcan de fondos autorizados tienen muy pocas esperanzas de llegar a concretarse. Como se verá más adelante, los intentos por dar la vuelta al Congreso a través del uso de fondos privados, por ejemplo, pueden ser contraproducentes, pues como dice Fisher, "para preservar el sistema de frenos y contrapesos, la política exterior debe ser llevada a efecto con fondos asignados por el Congreso, el uso de otros tipos de recursos subvertiría fundamentalmente la Constitución y disminuiría los poderes del Congreso como rama de gobierno"²⁴.

Existe un medio de control último: la posibilidad de que el Congreso desafuere al Presidente (llamado en inglés impeachment). Pero el riesgo

²¹ Corwin, Edward S. *Op Cit.*, p. 723.

²² Crab, Cecil Van Meter y Holt, Pat M. *Op. Cit.*, p. 54

²³ Corwin, Edward S., *Op. Cit.*, p. 724

²⁴ Fisher, Louis, *Op. Cit.*, p. 157.

político de éste recurso es muy alto, por lo que sólo ha sido utilizada en dos ocasiones en toda la historia de los Estados Unidos²⁵.

Al igual que el Poder Ejecutivo, el Congreso tiene otros medios extraconstitucionales para hacerse presente en la definición de la política exterior, entre ellos, la supervisión constante sobre el Presidente mediante investigaciones y audiencias públicas.

Esta función ha llegado a ser muy importante con el paso del tiempo, y actualmente representa una de las mayores oportunidades que tiene el Congreso para influir en la formación de opiniones en torno a diferentes temas de política. La cobertura que los medios de comunicación realizan a estos eventos, ha contribuido significativamente a su desarrollo. Aún cuando las conclusiones de tales consultas no tienen un carácter coercitivo al Presidente, de las investigaciones y audiencias pueden obtenerse resultados que influyan en las decisiones del Ejecutivo. Un ejemplo de ello es la investigación que realizó el Congreso sobre el caso Watergate, la cual precipió la renuncia de Richard Nixon ante la posibilidad de desafuero.

Además, el Legislativo expresa opiniones sobre temas de política exterior, organiza misiones legislativas al extranjero, y es el cauce para diferentes grupos de presión de la sociedad.

1.3. El Ejecutivo y sus políticas antinarcóticos

En los Estados Unidos, el máximo dirigente de su política exterior recae en el Poder Ejecutivo. Aún cuando las funciones que al respecto le confiere la constitución son en el fondo débiles, ya que está sujeto a las decisiones del Congreso, en la práctica el Presidente ha demostrado que puede tomar decisiones sin su autorización, razón por la cual se puede considerar al Ejecutivo como autónomo en esta materia.

Desde las discusiones en torno a cómo se organizaría el Gobierno después de la Independencia, Alexander Hamilton pregonaba que "la energía en el Ejecutivo es una característica principal del buen gobierno"²⁶.

²⁵ Polsby, Nelson, Congress & the Presidency, New Jersey, Prentice Hall, 3ª Ed., 1974, p. 187.

²⁶ Fisher, Louis, *Op. Cit.*, p. 149.

En su artículo II, la Constitución señala que el Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente, el cual deberá cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas²⁷. Para lograr ese objetivo central, se le dotaron de las atribuciones que se consideraron pertinentes.

Fue hasta la consolidación del sistema federal, que el Ejecutivo se erigió como la entidad capaz de dotar de cohesión al tratamiento de los diferentes temas que demandaban una atención nacional. Por esta razón, al pasar el tiempo los presidentes llegaron a dominar el sistema político denominado Jacksoniano, el cual otorga supremacía al Ejecutivo con base en las siguientes consideraciones:

- Los grupos no representados efectivamente en la legislatura o en lo judicial, pueden ser representados efectivamente por el Ejecutivo.
- El proceso electoral confiere, por lo menos, tanta legitimidad a la representatividad del Ejecutivo, como a la de la legislatura.
- Tal vez, el Presidente tiene una mejor opción para representar a una mayoría nacional²⁸.

La forma como opera ese liderazgo, alcanzado por la Presidencia como institución en la realidad del sistema político norteamericano, se discutirá más adelante. Por el momento sólo mostraré cuáles son las atribuciones vinculadas a la política exterior que la Constitución confiere al Presidente.

La posición del Presidente en asuntos externos descansa sobre varias previsiones importantes. El artículo II, primera sección²⁹, dota del Gobierno al Titular del Poder Ejecutivo. También especifica que el Presidente debe jurar "preservar y proteger la Constitución de los Estados Unidos", lo que implica una responsabilidad en mantener la seguridad nacional.

El artículo II, segunda sección, otorga al Presidente la función de Comandante en Jefe del Ejército y la Armada³⁰. Esto significa que tiene la capacidad de dirigir la forma e intensidad con que Estados Unidos hará frente a las amenazas reales o potenciales provenientes del exterior, garantizando de esta manera la coherencia que lleve al éxito ante esas amenazas.

²⁷ Davison, Roger H. *Op. Cit.*, p. 13.

²⁸ Dahal, Robert A. Un prefacio a la teoría democrática, Ed. Gemika, México, 1977, p. 186.

²⁹ Corwin, Edward S., *Op. Cit.*, p. 726.

³⁰ *Ibidem*

En su análisis, Crab y Holt notan que la posición del Presidente como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas, ha llegado a ser uno de sus más influyentes poderes en el campo de la política exterior, ya que, como ellos señalan, "en el curso de su historia, los Estados Unidos han estado envueltos en aproximadamente 125 guerras no declaradas y en otras clases de conflictos violentos en el exterior, conducidos por la autoridad presidencial"³¹. Su control sobre las fuerzas armadas incluye la facultad de nombrar a los altos oficiales y al propio Secretario de Defensa, aún cuando requiera la aprobación del Senado.

Otra facultad conferida al Presidente, es la de celebrar tratados con otros países, contando con la aprobación de las tres cuartas partes del Senado³². Sin embargo, se estima conveniente aclarar que el Senado sólo "otorga o retiene su consejo y consentimiento" sobre los tratados que se someten a su consideración, pero "no los ratifica" como frecuentemente se piensa. Es decir, los compromisos a establecer en la persecución de los objetivos de política exterior, son seleccionados y negociados por el Ejecutivo y sancionados por el Senado. Más aún, para llegar a ser parte de la "Suprema Ley de la Nación", un tratado aprobado por el Senado requiere que el Presidente lo haya proclamado, lo cual bien puede no ocurrir. De la misma manera, no hay previsión constitucional que impida al Presidente dar por concluido un Tratado, como ocurrió con la decisión de Carter de terminar con el Tratado que unía a Estados Unidos con Taiwan³³.

Una tercera atribución de política exterior para el Ejecutivo, es la que permite al Presidente nombrar a los embajadores, ministros y cónsules, con el consejo y aprobación del Senado³⁵. Esto le da la posibilidad de designar a personas que comparten sus puntos de vista sobre las relaciones exteriores.

Además de estas prerrogativas constitucionales, el Ejecutivo cuenta con recursos que, de acuerdo con Crab y Holt, "pueden ser incluso más importantes que sus poderes constitucionales, para reforzar la posición dominante del Jefe del Ejecutivo en materia de política exterior"³⁶.

Los Acuerdos Ejecutivos, por ejemplo, constituyen un medio para dar la vuelta al complicado sistema de aprobación senatorial. Esta alternativa

³¹ Crab, Cecil Van Metter y Holt, *Pat M., Op. Cit.*, p. 11.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, pp. 13-15.

³⁵ Crab, Cecil Van Metter y Holt, *Pat M. Op. Cit.*, pp. 13-15.

³⁶ Corwin, Edward S., *Op. Cit.*, p. 727.

permitió que entre 1946 y 1976 Estados Unidos suscribiera 7,201 este tipo de Acuerdos.

Otros recursos, mencionados por Crab y Holt, se refieren a la capacidad del Ejecutivo para ejercer un liderazgo legislativo. Esto significa que el Presidente envía un sinnúmero de recomendaciones al Congreso para ser legisladas; en consecuencia, la actuación del Congreso, en la mayoría de las veces, corresponde más a una reacción ante las iniciativas del Ejecutivo que a propuestas propias, lo cual implica una ventaja presidencial en el diseño de las agendas legislativas.

Asimismo, manejar con cierta discrecionalidad el Presupuesto Federal, una vez que éste ha sido aprobado por el Congreso; obtener y procesar de las más diversas fuentes, la información necesaria para la toma de decisiones, incluso, bajo la doctrina de Privilegio Ejecutivo, está información puede no ser revelada al Congreso³⁷.

Adicionalmente, el Presidente tiene una poderosa arma en su capacidad para manipular la opinión pública, no sólo por la mayor cobertura que recibe por parte de los medios de comunicación, sino por cierto convencimiento popular que le atribuye liderazgo en asuntos externos. Esto implica que una vez que el Presidente decide un curso de acción, es muy difícil encontrar un rival político que lo detenga.

Finalmente, la capacidad del Ejecutivo para llevar adelante sus funciones de política exterior, está cimentada en la disposición de diferentes agencias gubernamentales: El Departamento de Estado con sus 150 embajadas y 140 puestos consulares; el Consejo Nacional de Seguridad, cuyos miembros no requieren aprobación del Senado; la "Comunidad de Inteligencia" que incluye a la CIA, el FBI, los servicios de inteligencia del ejército o la armada; los Programas de Ayuda Exterior; los Programas de Información y Propaganda; las Fuerzas Militares; y, muchas otras dependencias del Ejecutivo que, en mayor o menor medida, tienen que ver con cuestiones externas, en las cuales se incluyen las áreas especializadas de los diferentes departamentos del Ejecutivo -Tesoro, Comercio, Agricultura-³⁸, y en el caso específico para el control de las drogas, la Agencia Antinarcoóticos (DEA).

³⁷ Crab, Cecil Van Metter y Holt, *Pat M.*, *Op. Cit.*, p. 19.

³⁸ Corwin, Edward S., *Op. Cit.*, p. 179

1.4. Estrategia Nacional de Estados Unidos para el control de drogas

El Acta de las Substancias Controladas, Título II del Acta Comprensiva para la Prevención y Control del Abuso de Drogas de 1970, constituye la base legal de la lucha del gobierno norteamericano contra el abuso de drogas ilícitas y otras sustancias controladas, y consolida numerosas regulaciones con relación a su producción y distribución.

El Acta Federal Contra el Abuso de Drogas de 1988 establece como un objetivo de la política del Gobierno de los Estados Unidos, la creación de una nación libre de las drogas. Una provisión clave de esa Acta fue el establecimiento de la Oficina de la Política Nacional para el Control de las Drogas (ONDCP), cuyo Director actual es el General retirado Barry R. McCaffrey.

Dicha oficina esta dedicada a definir las prioridades y objetivos del control de las drogas, publicar cada año fiscal la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, y supervisar la ejecución de la misma, la cual se estima conveniente estudiar a fin de entender el por qué Estados Unidos la ha tratado de imponer a todas aquellas naciones que tienen serios problemas con el narcotráfico para que la adopten o la sigan al pie de la letra.

La Ley Contra el Abuso de las Drogas de 1988, Sección 1005, establece que la Estrategia Nacional para el de Control de las Drogas tiene como meta principal "la reducción del uso de drogas", y requiere que incluya "una lista completa de metas a largo plazo, objetivos mensurables en el corto plazo y prioridades para la reducción del suministro y de la demanda de drogas". Desde que se aprobó el Acta antes citada, se han formulado once versiones de la Estrategia, evolucionando de acuerdo con los resultados obtenidos y con las prioridades que se han pretendido atender, de las cuales se expondrán los aspectos que se han considerado más relevantes.

Las Estrategias de 1988 a 1992 hicieron hincapié en programas dirigidos a usuarios de drogas ocasionales o intermitentes, para reducir su cantidad e impedir que muchos de ellos pasaran al uso empedernido de drogas. También incluyeron algunas metas sobre las consecuencias en la salud de los usuarios empedernidos, a través de la medición de tendencias en la cantidad de admisiones en las salas de emergencia de los hospitales, así como metas pertinentes a la disponibilidad de drogas ilícitas.

La Estrategia Interina de 1993 proporcionó un plan general para la nación dirigido a reducir el uso de drogas y sus consecuencias a los usuarios y a la sociedad; las metas y objetivos que se describen en la misma brindan los medios para medir objetivamente el éxito de este plan³⁹.

La Estrategia de 1994 aleja el foco de uso ocasional o intermitente y lo coloca más apropiadamente en el sector de la población más difícil y problemático: los usuarios de drogas empedernidos. Este cambio reconoce que la dependencia de las drogas es un desorden crónico y recurrente que requiere tratamiento especializado y provisiones de cuidado posterior.

Con respecto a la reducción del abastecimiento, esta Estrategia cambia significativamente el énfasis de las prácticas anteriores de concentrarse en su mayor parte en la detención de los embarques de narcóticos, a un esfuerzo más equilibrado conforme a cuatro líneas programáticas:

1. Asistir a las naciones que demuestren la voluntad de enfrentar los problemas del tráfico y uso de drogas;
2. Destrucción de las organizaciones nacionales e internacionales de tráfico de drogas;
3. Ejecutar programas de interdicción más flexibles y selectivos; y
4. Mejorar la calidad de las actividades investigadoras y de procesamiento judicial tradicionales, al mismo tiempo que se aumentan los adelantos en tareas policiales, como la vigilancia en las comunidades para detectar la actividad delictiva⁴⁰.

Dentro del programa nacional, la Estrategia de 1994 consideró once metas dirigidas a los problemas causados por uso de drogas ilícitas, tanto a los individuos como a la sociedad. En el programa internacional se establecieron tres metas dirigidas a apoyar a los países que tienen la voluntad política de combatir y destruir a las principales organizaciones de tráfico de narcóticos. A continuación se mencionan estas catorce metas:

1. Reducir la cantidad de usuarios de drogas en Estados Unidos;
2. Ampliar la capacidad y servicios de tratamiento para aumentar su eficiencia;
3. Reducir la carga del sistema de cuidado de la salud;

³⁹ La Casa Blanca, Estrategia Nacional de Control de Drogas, 1994, Washington, p. 61.

⁴⁰ *Ibidem*.

4. Asistir a las comunidades locales en el desarrollo de programas eficaces de prevención;
5. Crear ambientes sanos y saludables en los cuales los niños y los adolescentes puedan vivir, crecer, aprender y desarrollarse;
6. Reducir el uso del alcohol y del tabaco entre los jóvenes menores de edad;
7. Aumentar la seguridad y la productividad en el lugar de trabajo;
8. Fortalecer los vínculos entre las comunidades de prevención, tratamiento y justicia penal y otros servicios sociales de apoyo como los de empleo y adiestramiento;
9. Reducir la delincuencia y la violencia doméstica relacionadas con las drogas;
10. Reducir toda la producción nacional y disponibilidad de drogas;
11. Mejorar la eficiencia de la capacidad policial federal contra las drogas;
12. Fortalecer la cooperación internacional contra la producción, tráfico y uso de narcóticos;
13. Asistir a otras naciones en la formulación y ejecución de políticas amplias contra narcóticos;
14. Apoyar, ejecutar y dirigir acciones policiales de más éxito para aumentar los costos y riesgos a los productores y traficantes de narcóticos.

La estrategia de 1996 incorpora las políticas y principios de las estrategias de los dos años anteriores, y describe nuevos rumbos e iniciativas que se deben seguir para hacer frente a los desafíos cambiantes del narcotráfico y del uso ilícito de drogas. Establece cinco objetivos principales como la base de un esfuerzo nacional a largo plazo coherente y racional. Expone las pautas generales y la dirección específica que deben seguir más de cincuenta agencias federales que participan en la lucha contra las drogas.

Posteriormente, la ONDCP y las agencias para el control de las drogas establecieron un sistema para medir el desempeño nacional y el progreso de los principales programas antidrogas que apoyan la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, así como solicitaron y recibieron comentarios provenientes de todo el país sobre esa versión. La estrategia de 1997 tomó en cuenta esta retroalimentación, constituyendo un elemento democrático en su formulación.

El documento que resultó, se ofreció como un filtro de la experiencia nacional y como un marco conceptual para reducir, en el ámbito nacional, el uso de las drogas ilícitas y sus consecuencias en la próxima década, a la vez

que se protegen las libertades individuales. En el plano internacional propone desarrollar programas efectivos que reduzcan el cultivo, producción y el tráfico de drogas ilícitas, a la vez que se "apoya la gobernabilidad democrática y los derechos humanos".

Esta Estrategia es una de las más completas y ambiciosas que emite Estados Unidos. Su programa está diseñado para servir de guía en el largo plazo, toda vez que se requiere educar a cada generación y mantener una ofensiva decidida contra los traficantes criminales. Propone un compromiso de diez años, apoyado por presupuestos de cinco años a fin de que la continuidad del esfuerzo pueda contribuir a garantizar el éxito. Asimismo, pretende encarar los dos ángulos del desafío: limitar la disponibilidad de las drogas ilegales y reducir su demanda.

En su visión general, la Estrategia de 1997 señala: "la primera obligación de un gobierno es proteger a sus ciudadanos. La Constitución de los Estados Unidos de América, tal como ha sido interpretada por más de 212 años, articula la obligación del gobierno federal de proteger el bienestar público, brindándole protección contra todas las amenazas nacionales y extranjeras. Las drogas ilegales constituyen una amenaza semejante"⁴¹.

La Estrategia de 1998 se compone de 32 objetivos y 5 metas primordiales, su alcance es de 10 años y se esperan resultados en 5 años que abarcarían de 1999 al 2003.

Se puede observar el presupuesto asignado por Estados Unidos en la lucha contra las drogas, el cual refleja como se han incrementado los recursos desde 1996 al 2003 para esta actividad (ver figura 1).

Como se mencionó anteriormente, la principal meta de la Estrategia es la reducción del uso de drogas y sus consecuencias negativas a los usuarios y a la sociedad. Todas las actividades para disminuir su abastecimiento y demanda están dedicadas a satisfacer esta meta. Sin embargo, este enfoque no permite medir de manera adecuada el progreso del programa general de combate a las drogas, debido a que simplifica excesivamente la naturaleza del problema.

⁴¹ <http://www.ncirs.org/htm/chap1.htm>, Estrategia Nacional para el Control de las Drogas: 1997, 19/10/98, p 1

La reducción del problema de las drogas en Estados Unidos requiere de un programa balanceado y multifacético, ya que no es posible reducir el abuso dependiendo de un sólo enfoque. Los norteamericanos consideran que al reducir las consecuencias adversas del uso de drogas ilícitas disminuyendo su demanda o su disponibilidad, se puede lograr un benéfico avance; sin embargo, las experiencias y resultados obtenidos desde 1988 con la aplicación de la Estrategia Nacional para el Control de Drogas, han demostrado que la batalla contra las drogas es muy difícil de ganar. A continuación hablaré sobre lo más relevante:

La carga para la sociedad norteamericana por el uso ilícito de drogas es de unos 67 mil millones de dólares al año en costos sociales, criminales y de salud.

Los casos relacionados con el uso de drogas y adicción a las mismas que se atienden en las salas de urgencia de los hospitales, continúan alcanzando niveles nunca antes vistos, ascendiendo a más de medio millón anualmente.

Las muertes inducidas por las drogas se incrementaron en 47% entre 1990 y 1994 y alcanzaron un total de aproximadamente 14,000 al año.

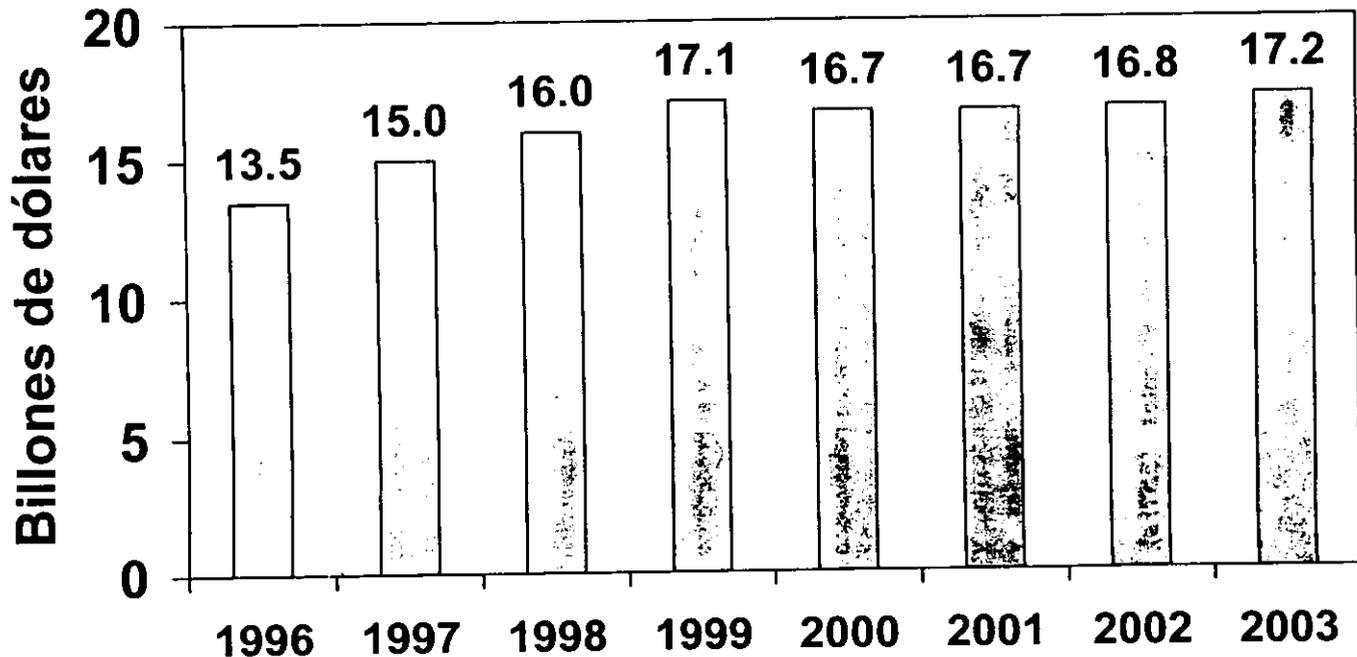
El uso ilícito de drogas contribuye significativamente a cometer crímenes violentos y contra la propiedad. De casi 712 mil detenidos entrevistados en 1991, el 50% declararon haber usado drogas durante el mes previo a la realización del delito que los llevó a la cárcel, el 31% admitieron haber estado bajo la influencia de drogas al cometer sus crímenes, mientras que el 17% dijeron que trataban de conseguir dinero para la compra de drogas en el momento de delinquir.

En 1993 los norteamericanos gastaron aproximadamente 49 mil millones de dólares en drogas ilícitas: 31 mil millones en cocaína, 7 mil millones en heroína, 9 mil millones en marihuana y 2 mil millones en otras.

De acuerdo con los resultados de una encuesta realizada a finales de 1995, el 45% de los norteamericanos señalan que ellos mismos, algún familiar o amigo íntimo han usado drogas ilícitas. De éstos, el 28% describen como moderado su uso y el 29% como un serio problema de adicción.

Figura 1

Presupuesto Nacional para el Control de Drogas de los Estados Unidos de Norteamérica



Es obvio que el flagelo de las drogas afecta la vida de millones de norteamericanos de todas las corrientes sociales, étnicas, raciales y económicas.

Algunos de ellos creen que el uso de drogas está tan profundamente enraizado en su sociedad que no es posible reducirlo. Otros piensan que el problema puede ser solucionado rápidamente si se adoptan medidas draconianas. Evitando los extremos suponen que se puede reducir el uso de drogas sin comprometer sus ideales, si mantienen una decisión adecuada.

En el contexto de la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, la Administración de William Clinton inició un programa de financiamiento, para que en 1998 se lograra reducir el uso de drogas ilícitas y sus consecuencias a los individuos y a la sociedad, así como disminuir su disponibilidad en Estados Unidos; algunos de sus esfuerzos realizados son los siguientes:

- El programa de Areas de Alto Indice de Narcotráfico (HIDTA) coordina los esfuerzos de las agencias de orden público federal, estatal y local contra los narcotraficantes al por mayor. Como resultado de la Operación "Cornerstone", las fuerzas de HIDTA en Miami, en especial el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, la DEA, el FBI y el Procurador General, lograron el enjuiciamiento de 252 narcotraficantes.
- La creación de Equipos Móviles de Control (METs) de la DEA, ha sido un método exitoso para la reducción de la violencia y el crimen relacionado con el consumo de drogas. Desde abril de 1995, la DEA ha desplazado 24 METs a distintos sitios del país, los cuales proporcionan personal adiestrado para hacer apreciaciones de inteligencia, herramientas técnicas y de investigación modernas, dinero para compras clandestinas y pagar a informantes para penetrar las organizaciones criminales, y recursos para reubicar a testigos a diferentes áreas, con el fin de evitar las represalias de los narcotraficantes violentos.
- La Iniciativa de Calles Libres de Crímenes Violentos (SSTFs), patrocinada por el FBI y dotada con recursos fiscales y agentes federales, estatales y locales, ha permitido un mejor enfoque de los esfuerzos de orden público e investigación contra pandilleros y crímenes violentos relacionados con las drogas.

- Para mejorar el intercambio de información entre la DEA y el FBI, las dos agencias crearon "DRUGX", una base de datos totalmente integrada y automatizada de inteligencia que ofrece al personal de esos organismos, acceso a información de investigaciones sobre drogas realizadas por ellos en casos activos y cerrados. Desde 1996, el Servicio de Aduanas y el Servicio de Alguaciles de Estados Unidos contribuyen al sistema DRUGX con su información sobre drogas.

- En Octubre de 1995, el presidente usa por primera vez la autoridad que le otorga la Ley Internacional de Poderes Económicos de Urgencia para fines antidrogas. Con la Orden Ejecutiva Número 12978, instruyó al Ministro de Hacienda, en consulta con el Secretario de Estado y el Procurador General, identificar a los líderes, cómplices y compañías de fachada de las organizaciones de Cali y a congelar sus haberes en Estados Unidos, así como prohibir que ciudadanos y empresas norteamericanas comercien con las compañías de fachada y los individuos involucrados.

- Los Ministerios de Hacienda, Justicia y Estado han realizado acciones para contrarrestar las operaciones de lavado de dinero, tanto nacional como internacionalmente. En la Reunión Cumbre de las Américas de 1994, patrocinada por el Presidente de Estados Unidos, los líderes de 34 naciones del Hemisferio Occidental convinieron en fijar una serie de principios, incluyendo el compromiso de combatir el narcotráfico y el lavado de dinero. De inmediato, Estados Unidos coordinó la elaboración de un Comunicado sobre el Lavado de Dinero, el cual fue adoptado por la comunidad internacional en 1995 y que esboza una serie de pasos que los países deberían tomar para implementar un programa efectivo contra esa actividad.

- "Se recortó toda ayuda no humanitaria a ciertos países que participan en la producción y tráfico de drogas y que no han cooperado con Estados Unidos en el control del narcotráfico. También se han impartido órdenes para negar las solicitudes de préstamos de estos países al Banco Mundial y a otros bancos multilaterales de desarrollo". "El alcance de los objetivos antinarcóticos descansa en la capacidad de los países productores y de tránsito de drogas para oponerse al narcotráfico. Para poder exigir mayor cooperación de los gobiernos extranjeros, se debe estar prestos a brindarles ayuda con programas para el

desmantelamiento de la infraestructura de tráfico y producción de drogas"⁴².

Como se podrá apreciar más adelante, estas declaraciones de Clinton son de suma importancia para los propósitos del presente trabajo, toda vez que la estrategia ha concebido, como un elemento necesario de la política exterior norteamericana, una forma de presionar a los gobiernos extranjeros para que adopten una posición en contra de las organizaciones de narcotraficantes, a través de un escrutinio público periódico de su récord antidrogas.

En virtud de que es posible que persista una demanda permanente aunque variable de drogas, el gobierno de Estados Unidos pretende reducir su oferta a través de continuar desarrollando protocolos encaminados a poner en vigor leyes antidrogas, así como organizaciones capaces de moverse efectivamente contra las sofisticadas estructuras de narcotraficantes internacionales. En esta lucha, para los norteamericanos son muy importantes los acuerdos bilaterales y multilaterales, así como la cooperación de los organismos regionales.

Asimismo, y en cumplimiento con sus obligaciones establecidas en sus tratados internacionales para el control de las drogas, los estadounidenses pretenden brindar su cooperación a otros países con el intercambio de información, experiencia y asistencia para reducir el consumo de drogas ilícitas en varios países claves.

La estrategia destaca las principales actividades bilaterales desarrolladas entre México y Estados Unidos en la lucha contra las drogas, siendo el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas formado en marzo de 1996, el mecanismo fundamental de cooperación. El Grupo opera a nivel de gabinete y ha instituido una serie de iniciativas, incluyendo una evaluación conjunta de la amenaza de las drogas y una estrategia bilateral contra las mismas.

Los elementos claves de esa estrategia consideran: medidas para fortalecer la seguridad de la frontera; acciones para garantizar que los criminales no escapen de la justicia en un país fugándose al otro; iniciativas contra el lavado de dinero; cooperación para interrumpir los embarques de drogas con destino a ambos países; y la concentración de esfuerzos de las organizaciones de orden público contra los narcotraficantes.

⁴² <http://www.ncjrs.org/tx/files/spanish.txt>, La Casa Blanca, 20/07/98, p. 44.

Sus éxitos más notables incluyen: la aprobación por parte del Gobierno Mexicano de leyes importantes contra el crimen; el entrenamiento por parte de Estados Unidos de las unidades antidrogas de las fuerzas armadas y de la policía, así como la capacitación de investigadores y fiscales de Hacienda; y la erradicación de cultivos y decomisos de drogas realizados por las autoridades mexicanas.

Por último, la estrategia menciona que a fin de continuar con estos éxitos, "los norteamericanos debemos continuar trabajando con nuestras contrapartes para aislar de la corrupción a las organizaciones de orden público y establecer capacidades antidrogas en México. Una preocupación bilateral importante es la actividad de los traficantes mexicanos y su capacidad de mantener a raya a las autoridades mexicanas. Durante más de una década los narcotraficantes desarrollaron en México estructuras complejas y rutas múltiples. Se puede perseguir a estas organizaciones criminales, pero el éxito requiere un compromiso de largo plazo de las autoridades mexicanas valerosas, honestas y dedicadas, así como la cooperación y los esfuerzos sostenidos de los Estados Unidos"⁴³.

Los estadounidenses se consideran como una gran nación con una alta capacidad de innovaciones organizativas y un compromiso dirigido hacia las iniciativas encaminadas a resolver los problemas en forma integrada y sistemática. Sin embargo, el consumo y oferta de las drogas les ocasiona serios problemas que, con programas creativos, bien pensados y ejecutados energéticamente, creen poder superar virtualmente cualquier desafío; es decir, consideran que "Se puede derrotar a los narcotraficantes con esfuerzos integrados encaminados a rescatar a sus ciudadanos de las garras de la drogadicción"⁴⁴.

La metáfora de una "guerra contra las drogas" es engañosa, ya que se espera que las guerras terminen. La lucha contra el abuso de drogas constituye un desafío continuo. Es a los suplidores de las drogas ilícitas, tanto nacionales como extranjeros, a quienes se debe derrotar.

⁴³ <http://www.ncjrs.org/html/chap1.htm>, Estrategia Nacional para el Control de las Drogas: 1997, 19/10/98, p. 3.

⁴⁴ *Ibidem*

1.5 El proceso de certificación del gobierno norteamericano

El proceso de certificación tiene sus antecedentes en la Ley de Ayuda Exterior de 1961, la cual faculta al Presidente de los Estados Unidos para negar asistencia a los países que, de acuerdo a su criterio, no cooperan plenamente en la lucha contra el narcotráfico, de lo cual debe notificar al Congreso indicando los países que considera principales productores y/o de tránsito de drogas ilícitas. Una vez identificados estos países se inscriben en la "Majors List".

La Ley Antidrogas emitida por el Congreso en 1986, introduce la modalidad de "calificar" la cooperación de los países donde se producen o transitan las drogas denominada "certificación". A partir de entonces y por exigencia del Congreso de los Estados Unidos, para el 1 de marzo de cada año el ejecutivo debe llegar a una decisión en cuanto a certificar cuales de cada uno de los países incluidos en la lista, cooperan plenamente con Washington en el combate al tráfico de estupefacientes, o han adoptado medidas adecuadas, por su propia iniciativa, para lograr los objetivos y las metas establecidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1988.

Estados Unidos realiza este escrutinio por medio del proceso anual de certificación del comportamiento antidrogas de más de 130 países donde se producen y trafican las drogas. Dicha conducta es evaluada sobre la base del nivel de cooperación con los esfuerzos norteamericanos, o los esfuerzos unilaterales para cumplir con las metas y objetivos de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos, Drogas y Sustancias Sicotrópicas.

Es evidente que este proceso de certificación anual sirve de plataforma para que el Presidente de los Estados Unidos realice una evaluación pública de los países donde se producen o trafican las drogas, acarreando sanciones importantes respecto a la ayuda externa, al igual que el voto obligatorio en contra en los bancos de desarrollo internacional que otorgan préstamos a estos países; sin embargo, la principal sanción es el oprobio público por no cumplir con los estándares de comportamientos desarrollados. Este proceso ha demostrado ser cada vez más efectivo, toda vez que ha incrementado la cooperación de países importantes.

Para llegar a esta decisión, el Presidente está obligado a examinar el desempeño de cada país en la contención del cultivo, producción y

exportación de drogas ilegales, la extradición de narcotraficantes, así como la adopción de medidas legales y de ejecución de la ley para impedir y castigar la corrupción pública, que facilita el tráfico de drogas o impide el enjuiciamiento de los delitos relacionados con ellas.

Cada año, el Departamento de Estado Norteamericano publica el "Informe de la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos"⁴⁵. Este documento describe los esfuerzos antidrogas de más de 130 países alrededor del mundo, e indica la extensión de la producción y tráfico de narcóticos.

Con base a ese informe y de acuerdo al criterio del Presidente de Estados Unidos, los países que están catalogados como los máximos productores o de tránsito de drogas, son: Afganistán, Aruba, las Bahamas, Belice, Birmania, Bolivia, Brasil, Camboya, China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Hong Kong, India, Irán, Jamaica, Laos, Malasia, México, Nigeria, Panamá, Pakistán, Paraguay, Perú, Taiwán, Tailandia, Venezuela y Vietnam (ver figuras 2 y 3).

La Ley de Ayuda Exterior, también confiere al Presidente la autoridad de certificar a los países a través de dos modalidades: por "cooperación total" o por "interés nacional". En el primer caso, el Presidente informa al Congreso que la cooperación de un determinado país en la lucha antinarcóticos, ha sido total y bajo los términos establecidos por Estados Unidos y en el segundo, cuando una nación no ha cooperado plenamente con Washington, pero por ser de interés vital para los norteamericanos es necesario otorgarle ayuda.

El proceso de certificación, mide el nivel de cooperación de distintos países con Estados Unidos en la guerra contra las drogas, y condiciona la ayuda económica norteamericana a esa evaluación.

Si un país inscrito en la "Majors List" recibe la certificación, se hace merecedor a toda la ayuda estadounidense un año antes retenida. En el caso de que un país no llene cabalmente los requisitos para la certificación, el Presidente puede concederla por intereses nacionales esenciales, permitiendo que dicho país reciba toda clase de ayuda bajo el argumento de "llenar los requisitos vitales de seguridad nacional y los objetivos de política exterior de los Estados Unidos"⁴⁶.

⁴⁵ <http://www.usia.gov/regional/ar/summit/spanish/americas.htm>, Artículo Albright sobre estrategia antinarcótica, 23/03/99, p.1.

⁴⁶ *Ibidem*

Figura 3



Países catalogados como los máximos productores o de tránsito de droga

Cuando a un país se le niega la certificación, los norteamericanos retienen la mitad de la mayor parte de su ayuda y su respaldo al desarrollo, hasta examinar sus esfuerzos para el año siguiente; sin embargo, continúan recibiendo ayuda humanitaria, así como la mayor parte de la ayuda contra narcóticos para capacitación de cuerpos policíacos, el desarrollo de una infraestructura de vanguardia en telecomunicaciones, vehículos (terrestres, aéreos y marítimos) y armamento.

El país que no obtenga esta certificación estará sometido a serias sanciones que no sólo abarcan las pérdidas de "ayuda" o "asistencia" financiera sino a una recriminación internacional.

Es posible, sin embargo, que el Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos estimen inconveniente o inoportuno (a discreción), la aplicación de esas medidas, por motivos de "seguridad nacional"; en todo caso prevalece un criterio de estricta ventaja política.

Cada año varias naciones, incluyendo México, atraviesan por un verdadero calvario compuesto por discursos, verdades, mentiras e injurias procedentes de los legisladores estadounidenses, así como de artificiales y humillantes defensas por parte de personas de la administración en turno.

La Certificación es un acuerdo unilateral de Estados Unidos, en el que participan diferentes instituciones y dependencias del gobierno, como lo son: La Presidencia, el Congreso, el Departamento de Estado, la DEA, la CIA, el FBI y algunas otras.

Como resultado de ello y a pesar de las fuertes presiones de Estados Unidos para que México y otros países incrementen sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico, algunos legisladores norteamericanos han llegado a proponer suspender durante algún tiempo el controvertido mecanismo de "certificación" presentado en el Senado.

Asimismo, durante la sesión de apertura de la Quinta Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), realizada el 7 de abril de 1998, el General Barry McCaffrey propuso al Procurador de la República y a la Canciller de México Rosario Green, la creación de un "grupo político de expertos" que diseñe un mecanismo de evaluación bilateral de las acciones y los resultados antinarcóticos, con la finalidad de opacar el proceso de

certificación, o en su momento enterrarlo, este punto se abordará en el siguiente capítulo.

En una nota emitida por el Sol de México, se menciona que "el proceso de certificación no ha logrado impulsar la cooperación bilateral o multilateral en los programas antinarcóticos de Estados Unidos". Critica, además, al proceso de certificación por ignorar que los programas antidrogas aplicados en ese país tampoco han arrojado resultados satisfactorios⁴⁷.

A pesar de las constantes "amenazas" de desertificación a México en la lucha contra el narcotráfico, algunas fuentes nacionales, como la Procuraduría de la República, consideran que los últimos dos años se destacan por el avance de los mexicanos en la detección de drogas y grupos organizados. Durante ese período, el apoyo del Presidente de Estados Unidos al certificar a nuestro país, ha levantando una ola de críticas en el Congreso norteamericano.

Sin embargo, a pesar de esas críticas, durante los últimos 10 años Estados Unidos ha certificado a México, tal fue el caso de la Determinación Presidencial No. 2000-16 del 29 de febrero del 2000, donde se certificó que los siguientes países han cooperado plenamente con Estados Unidos durante 1999: Las Bahamas, Bolivia, Brasil, China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Hong Kong, India, Jamaica, Las, México, Pakistán, Panamá, Perú, Taiwán, Tailandia, Venezuela y Vietnam.

Asimismo, certificó que Campuchea, Haití, Nigeria y Paraguay, eran los principales países de producción de drogas ilícitas y/o países principales de tránsito de drogas ilícitas.

Por último, determinó que Afganistán y Birmania, no cumplieron con las normas establecidas en la sección 490(b), de la Ley de Ayuda Exterior de 1961, por lo que no fueron certificados.

⁴⁷ http://www.oem.com.mx/solmex/19997/Jul97/150797_primera6.htm, El Sol de México, 15/07/97, 20/07/98, p. 1.

CAPITULO 2

Marco Jurídico del Narcotráfico

A través de los años se ha podido comprobar que la comunidad internacional requiere de leyes y reglamentos que conduzcan a una buena relación entre naciones. Es por eso que en este capítulo se abordarán los aspectos más relevantes del marco jurídico en el que se basa la lucha antidrogas y en el que participan México y Estados Unidos.

El tráfico ilícito de estupefacientes ha venido a representar, para la sociedad norteamericana, un problema difícil de controlar. A raíz de ello, en la segunda mitad de este siglo incrementó sus políticas antinarcoóticos; las leyes más severas en la materia son las emitidas por el Congreso norteamericano en los años de 1986 y 1988, mediante las cuales se implementó el proceso de certificación y, de alguna manera, la legalización de la intervención directa de Estados Unidos en la vida interna de los países productores o por los que transitan las drogas que se envían hacia ese país.

Debido a que para los norteamericanos la lucha antidrogas no ha dado los resultados esperados, así como lo difícil que ha sido para los países controlar el tránsito y la producción de las drogas, el papel que tomó Estados Unidos a principios de los 90's, fue dejar a un lado la posición de culpar a otros gobiernos por el incremento del narcotráfico en esa nación, tratando de manejar el problema y buscar soluciones conjuntas con la comunidad internacional, a través de apoyos económicos y con mayor participación de los países involucrados, para contrarrestar sus indeseables efectos a los individuos y a las sociedades.

En virtud de lo anterior, en primer instancia se realizará un análisis de las leyes de Estados Unidos, sobre la base de las cuales los norteamericanos sustentan su política y estrategia antinarcoóticos; posteriormente se expondrá a grandes rasgos el marco jurídico internacional que sobre narcotráfico se ha constituido y por último, se abordan los principales foros internacionales que se han creado, a fin de lograr mayores beneficios en la lucha antidrogas entre México y Estados Unidos.

2.1 La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787

"Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América"⁴⁸.

Estas palabras son el preámbulo de la Carta Magna que, a pesar de contar con más de 212 años, actualmente rige al pueblo norteamericano, lo ha mantenido unido en su desarrollo político y económico y lo ha conducido a conformar una nación, considerada como una de las primeras potencias del mundo.

La Carta Magna establece las facultades de los tres poderes más importantes: el Legislativo otorgado al Congreso, el Ejecutivo representado por el Presidente, máximo dirigente del gobierno, y el Judicial, compuesto por un Tribunal Supremo y los tribunales inferiores que el Congreso instituya.

El Artículo I de la Constitución está dedicado al Congreso, el cual proporciona una visión muy clara sobre sus atribuciones, en cuanto a satisfacer las necesidades legislativas del pueblo norteamericano, debido a que sus representantes son elegidos por distritos y los senadores por estados, lo que permite mayor pluralidad representativa.

En su Primera Sección se menciona que todos los poderes legislativos otorgados en la Constitución deberán corresponder a un Congreso de los Estados Unidos, el cual se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

En la Segunda Sección se dice que la Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local.

⁴⁸ <http://www.cmjusa.es/cultura/constes.html>. La Constitución de los Estados Unidos de América. 19/10/98, p. 1.

Asimismo, la Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

La Tercera Sección establece que el Senado se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto. El Vicepresidente de los Estados Unidos presidirá el Senado, pero sólo tendrá voto en los casos de empate.

El Senado poseerá el derecho de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales, pero a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes, y la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar cualquier empleo en el gobierno.

La Cuarta Sección menciona que el Congreso se reunirá una vez al año, el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día.

La Quinta Sección señala que cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para liberar. Asimismo, cada Cámara elaborará su reglamento interior, castigará a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y puede expulsarlos de su seno con el consentimiento de las dos terceras partes.

La Sexta Sección estipula que los Senadores y Representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por ley, pero no podrán ocupar cualquier empleo que dependa del gobierno. En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán de no ser arrestados durante su asistencia a las sesiones de sus respectivas Cámaras.

En la Séptima Sección se menciona que todo proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado, se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará integras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo.

Si después de este examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado nuevamente y, si lo aprobaran los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda.

Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no se aceptará como ley.

Es en la Octava Sección donde propiamente se establecen la mayoría de las atribuciones que la Constitución otorga al Congreso, dentro de las cuales destacan las siguientes:

Establecer uniformemente y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; contratar empréstitos a cargo de créditos; establecer leyes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos; acuñar monedas y determinar su valor y el de las monedas extranjeras; así como castigar a quienes las falsifiquen.

También le corresponde reglamentar el comercio interior y exterior; fijar los patrones de las pesas y medidas; fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando el derecho exclusivo de autor.

Dentro de las demás facultades conferidas al Congreso están: declarar la guerra; reclutar y sostener ejércitos; proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos.

Además, crear Tribunales Inferiores al Tribunal Supremo y expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que la Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos, a cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

El Artículo II, Primera Sección, de la Constitución, establece que se deposita el Poder Ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos, quien será elegido y desempeñará su cargo durante un término de cuatro años conjuntamente con el Vicepresidente.

También hace mención de que en los casos que el Presidente elegido se separe de su puesto, muera, renuncie o se incapacite, a fin de dar cumplimiento a los poderes y deberes del cargo, éste pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley, qué funcionario lo desempeñará hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un nuevo Presidente.

En la Segunda Sección se estipula que el Presidente "Será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados, cuando se le llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos, sobre cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos; estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

En la Tercera Sección se menciona la obligación del Presidente de proporcionar periódicamente al Congreso informes sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas; en ocasiones de carácter extraordinario podrá convocar a ambas Cámaras o a cualquiera de ellas, y en el supuesto de que discrepen en cuanto a la fecha en que deban entrar en receso, podrá suspender sus sesiones, fijándoles para que las reanuden la fecha que considere conveniente; recibirá a los embajadores y otros ministros públicos; cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente y extenderá los despachos de todos los funcionarios de los Estados Unidos.

Una vez señaladas las principales atribuciones que le Confiere la Constitución tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo, pasaremos a analizar las otorgadas al Poder Judicial, el cual, de conformidad con en el Artículo III, Primera Sección, se depositará en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya.

En la Segunda Sección se establece que el Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que

surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los Tratados celebrados o que se celebran bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

El Artículo V estipula que el Congreso propondrá enmiendas a la Constitución; las diez primeras de ellas fueron ratificadas el 15 de diciembre de 1791, cuyo espíritu estimo pertinente mencionar, en virtud de ser la base de la Declaración de los Derechos Humanos.

- I. Libertad de religión, de palabra o de imprenta; derecho del pueblo para reunirse y solicitar al gobierno la reparación de agravios,
- II. Libertad de poseer y portar armas,
- III. En tiempo de paz o de guerra ningún militar se podrá alojar en casa alguna sin el consentimiento del propietario,
- IV. El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias,
- V. Protección al individuo para que no sea obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante, a declarar contra sí misma, ni a ser privado de la vida, libertad o la propiedad si un gran jurado no lo denuncia o acusa,
- VI. En toda causa criminal, el acusado gozará del derecho de ser juzgado rápidamente y en público por un jurado imparcial del distrito y Estado en que el delito se haya cometido, de saber la naturaleza y causa de la acusación, de carearse con testigos en su contra, de presentar testigos a su favor y de contar con un abogado que lo defienda.

- VII. El derecho, a que se ventilen ante un jurado los juicios en que el valor que se discuta exceda de veinte dólares, será garantizado,
- VIII. No se exigirán fianzas ni se impondrán multas excesivas, ni se infringirán penas crueles y desusadas,
- IX. No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo,
- X. Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo respectivamente,

Como se puede observar, la Constitución de los Estados Unidos de América concede amplias atribuciones al Ejecutivo y al Legislativo y en menor medida al Judicial, lo cual ha contribuido a que ninguno de los poderes haga lo que quiera sin el consenso de los otros; sin embargo, en la última década han existido más conflictos que nunca entre el Congreso y la Presidencia, toda vez que algunas de las decisiones tomadas por el Presidente no concuerdan con las del Congreso, lo que ha propiciado que en la Casa Blanca se hayan presentado una serie de escándalos de toda índole.

2.2 Ley Antinarcoóticos de 1986.

Uno de los argumentos en los que se sustenta la presente tesis, lo constituye el hecho de que ante la proximidad de elecciones en los Estados Unidos, en los últimos años los políticos norteamericanos han incorporado el problema de las drogas en sus campañas electorales, con el propósito de obtener mayores votos. En consecuencia, su legislación en materia de narcotráfico se vuelve más severa y, de esta forma, la coyuntura electoral cada vez perjudica en mayor medida a los países que están en la lista de los máximos productores o de tránsito de estupefacientes.

Reviste especial interés 1986, año eminentemente electoral y durante el cual el Ejecutivo Federal de los Estados Unidos presentó al Congreso una gran cantidad de iniciativas relacionadas con la fármaco dependencia y el narcotráfico.

Como resultado de lo anterior, fue promulgada la Ley Antinarcoóticos de 1986 el 27 de octubre de ese año⁴⁹, considerada hasta el momento como la más amplia y severa que haya aprobado el Congreso de los Estados Unidos en contra de las drogas.

El objetivo de la Ley Antinarcoóticos de 1986, era el de fortalecer el liderazgo federal en el diseño y ejercicio de programas educativos y de prevención; reforzar esfuerzos federales para promover la cooperación internacional para contrarrestar el cultivo de drogas, detener el tráfico internacional, y establecer controles en los envíos ilegales.

Sin embargo, desde el punto de vista de las consecuencias políticas, lo sucedido en esa ocasión no tiene precedente, toda vez que con la Ley se creó el "Proceso de Certificación" a países productores o de tránsito de estupefacientes hacia esa nación.

La certificación, como he mencionado anteriormente, no es otra cosa que la resolución pública del Presidente de los Estados Unidos, basada en los informes periódicos que el Departamento de Estados rinde al Congreso, de cuáles países "cooperan plenamente" y cuales no, con el gobierno norteamericano en el combate contra el narcotráfico. El país descalificado" afrontará las implicaciones en campos ajenos al problema del narcotráfico; es decir, sufrirá represalias consistentes en diversos grados de presión económica⁵⁰.

El proceso de certificación estipulado en esta Ley, fue el pretexto norteamericano para presionar a México y a otros países en la lucha antidrogas y, de esta manera, intervenir en la vida interna y soberana de las naciones, de tal manera que legalizó su intervencionismo politizando el problema del narcotráfico.

En virtud de lo anterior, estimo conveniente que además del marco sancionador general de la Ley Antidrogas de 1986 antes citado, tomar en cuenta su referencia directa a México, así como las consecuencias jurídicas para nuestro país, por hechos previos a la norma antidrogas.

En la Ley del Congreso 99-570, Sección 2030, se hace mención específica del esfuerzo de México en el control del narcotráfico, y

⁴⁹ President of U.S. Code Congressional and Administrative, P.L. 99-570, Secc. 2030

⁵⁰ García, Ramírez Sergio, Narcotráfico un punto de vista mexicano, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 132.

establece para el caso de nuestro país, capítulos relativos al tratamiento del tema como parte de la relación bilateral.

Se trataba de que nuestro país se condujera en dos puntos concretos: el enjuiciamiento y la condena de los responsables en los casos Camarena y Cortés, y el buen empleo de la flota aérea destinada a la campaña contra el narcotráfico y el control de la violencia en la frontera. A este catálogo de temas se agregaron otros más delicados como era la intención de integrar una fuerza binacional para la patrulla fronteriza en territorio de ambos países: acciones sobre el "lavado de dinero", etc.

A partir de ese momento se incrementó la participación de agentes de la DEA, FBI y CIA en nuestro país, así como el libre manejo de los norteamericanos en asuntos internos que sobre narcotráfico tenía México, desatándose una ola intervencionista con el pretexto de la lucha antinarcóticos.

En este contexto, coincido con García Ramírez cuando en su Libro comenta que "México no es fiscal o juez de nadie; tampoco acepta que otros sean sus fiscales y jueces; nos atenemos solamente al juicio del pueblo y de las instituciones de México"⁵¹.

2.3 Ley Antinarcóticos de 1988

Después de 2 años que el Congreso emitió la Ley Antinarcóticos de 1986, se observó que los resultados no fueron favorables, toda vez que el índice de consumo de estupefacientes se incrementó aún más, por lo que Estados Unidos se vio en la necesidad de formular una nueva ley antidrogas.

En noviembre de 1988 es aprobada la Ley 100-690, la cual enmendaba la Ley de Asistencia al Exterior de 1961 y la Ley Antinarcóticos de 1986. Con esta nueva Ley se promulgó la Estrategia Nacional de Estados Unidos para el Control de las Drogas para Estados Unidos, que en su título IV intitulado "Control Internacional de Narcóticos", se vuelve a regular el "fenómeno de la certificación".

En términos generales, con dicha Estrategia el gobierno estadounidense pretendía conjuntar esfuerzos para combatir al narcotráfico y la fármaco dependencia a través de dos vertientes: en primer lugar, detectar y detener el mayor número de drogas provenientes

⁵¹ García, Ramirez Sergio, *Op Cit.*, p 113

de otras naciones a los Estados Unidos (aunque no combate con el mismo énfasis las que se producen en su país); y en un segundo término, reducir su consumo a través de programas de educación y tratamiento.

Para alcanzar esos objetivos, en ese momento Estados Unidos pretendía detener las drogas por medio de diferentes medidas: mayor participación de sus agencias militares y de inteligencia, creación de diferentes estructuras o grupos de trabajo para su combate, mayores recursos a sus organizaciones (DEA, Aduanas, Guardacostas, Etc.), creación de sistemas de interceptación, desarrollo de datos y aumento de recursos financieros para programas de erradicación en otros países, entre otras.

Debido fundamentalmente a presiones electorales y al agravamiento del problema, aparejado a la Ley Antinarcoóticos de 1988 se presentaron posturas más radicales, surgiendo las siguientes iniciativas: "cero tolerancia", "legalización", "militarización", "pena de muerte", "zar de las drogas", "pruebas para el trabajo", "mayores penalidades", "sanciones más severas a países productores", "acusaciones y enjuiciamiento a narcotraficantes".

A finales de mayo, las dos Cámaras del Congreso aprobaron reformas a diversas leyes, con el propósito de que se incrementaran poderes al ejército estadounidense para intervenir en el combate al narcotráfico. Meses antes, cuando se inició el debate, era el propio Pentágono quien se oponía a que las medidas fueran aprobadas, ya que entre otras cosas, requerirían de un presupuesto adicional al aprobado, independientemente de los problemas de corrupción que la lucha contra las drogas trae consigo. La intervención del ejército no sólo se limitaría a interceptar drogas a este país, tal como hasta ahora había sucedido, sino que incluso le fue permitido llevar a cabo arrestos a narcotraficantes.

Ante el inminente ocaso de la administración de Ronald Regan y la proximidad de elecciones en el país, los políticos incrementaron sus compromisos para demostrar su firmeza en el combate al narcotráfico. Como resultado de ello, una gran variedad de informes oficiales se empezaron a producir, así como diversas iniciativas de ley en la materia.

Sin embargo, el documento más trascendente que la administración Reagan produjo sobre narcotráfico, fue el que elaboró la Junta Nacional para Combatir las Drogas. Este documento recomendaba la estrategia nacional para el combate al narcotráfico, así como la aplicación de los planes

correspondientes. El estudio de la Junta fue enviado al Presidente Reagan, por el entonces Procurador General Edwin Meese, en carta fechada el 29 de junio de 1998⁵².

La estrategia para combatir la oferta de la droga consistió en 5 grandes aspectos: la información o inteligencia, la internacional, la interceptación (aire, mar y tierra), la investigación y la aplicación de la ley. A su vez, para abatir el consumo la estrategia abarcó cuatro grandes apartados: educación, juventud, concientización de los adultos y tratamiento de rehabilitación.

Este documento fue elaborado a partir de las recomendaciones de la propia Junta Nacional para Combatir las Drogas, que se presentaría para sugerencias en la legislación de 1988. El Presidente Reagan concretó su idea de influir en esa ley, cuando el 18 de mayo señaló la necesidad de crear una "Fuerza de trabajo bipartidista" y "entre ambos poderes", el Ejecutivo y Legislativo, proporcionar un marco jurídico adecuado a cada uno de los aspectos del problema de las drogas. Asimismo, en los debates en torno a la iniciativa, se habló de crear un escuadrón internacional para la erradicación de drogas, el cual dependería del Departamento de Estado.

El aspecto internacional fue formulado por el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, el cual desarrolló, además, un informe en donde explicaba las consideraciones que justificaban el proyecto de ley presentado. Este Comité incluyó en su iniciativa, sección 224, un capítulo referente a México, el cual contenía algunos apartados que repetían disposiciones ya reguladas en la Ley de 1986 y en algunos otros ordenamientos. Es importante hacer notar que en su informe, este Comité señaló que puesto que no se había establecido la Comisión Intergubernamental, recomendaba que se creara un subcomité especial en materia de narcotráfico, dentro de las Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos que se habían venido realizando.

En dos de los apartados del capítulo internacional del Proyecto, se menciona que a México no se le podría proporcionar más de 20 millones de dólares, en los años fiscales de 89 y 90, para la campaña de erradicación de cultivos ilícitos, y que habría de retenerse un millón de dólares de los recursos aprobados, mientras no se hubiera resuelto el asunto Camarena,

⁵² González, Fernández, José Antonio, *Op. Cit.*, p. 20

tal y como lo señalaba la Ley de 1986. Esta disposición fue aceptada por la iniciativa similar de la Cámara de Diputados en su sección 236⁵³.

El proyecto de la Ley de 1988 finalmente fue aprobado el último día de sesiones del Congreso. "La madrugada del 22 de octubre, la Cámara de Representantes lo sancionó en forma abrumadora por 346 votos a 11 y en la Cámara de Senadores fue aprobado en votación económica, toda vez que solamente estaban en el pleno 4 Senadores⁵⁴.

Hasta ese momento, la Ley Antinarcoóticos de 1988 aprobada por el Congreso, fue la más amplia, debatida y la que más expectativas generaron. Esta legislación tipificó la pena de muerte a narcotraficantes, se pronunció en contra de la legalización de las drogas y reguló la necesidad de combatir su consumo a través de la educación y el tratamiento; pero no cuestionó las causas del consumo y tampoco reguló la erradicación de cultivos ilícitos que se producen en los Estados Unidos.

La Ley Antinarcoóticos de 1988 también creó al "Zar anti-drogas", e instituyó así mismo la Agencia de Política para el Control de Drogas, siendo actualmente Director de la misma el General retirado Barry McCaffrey.

Si bien la Ley Antinarcoóticos de 1988 (Anti-Drug Abuse Act of 1988) fue más amplia que la de 1986, también es cierto que se fincó en la estructura de aquella. Consta de 758 páginas y se agrupa en diez títulos que abarcan: La coordinación nacional de política hacia las drogas; programas de prevención, de tratamiento y de educación; control internacional de narcóticos; responsabilidad del usuario; reformas a otras leyes; pena de muerte y otras sanciones; así como asignaciones presupuestales para enfrentar el problema de las drogas, de cuyo presupuesto para ese año se destinó el 70% de los recursos a combatir la oferta y el 30% restante a su consumo.

El capítulo internacional tiene, a su vez, nueve subtítulos que normaron el proceso de "certificación". Resalta, como una preocupación fundamental del poder legislativo de ese país, que las operaciones internacionales de drogas son una amenaza a la seguridad nacional de todos los países que forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y sugiere establecer una fuerza antinarcoóticos para el hemisferio occidental.

⁵³ González, Fernández, José Antonio, *Op. Cit.*, p. 23.

⁵⁴ *Ibidem*.

Es más, la Ley daba instrucciones al Embajador de los Estados Unidos ante la OEA para que bajo la Dirección del Secretario de Estado, sensibilizara a los miembros de esa organización y procurara establecer una nueva fuerza en el continente americano. Al mismo tiempo, el Congreso recomendaba al Presidente de los Estados Unidos, para que, si fuera el caso, analizara la posibilidad de establecer unidades de este tipo en todo el hemisferio occidental.

A diferencia de la Ley de 1986 que tenía algunas disposiciones específicas relativas a los países de Bolivia, Jamaica, México y Perú, la Ley de 1988 no hace mención especial de Jamaica, pero sí lo hace otra vez de Bolivia, Perú y México, e incluye por primera vez a Colombia, Pakistán, Afganistán y Laos.

La Ley contiene diversas disposiciones para regular el control de dólares que bancos internacionales tengan para evitar el lavado de dinero. Asimismo, le urge al Secretario de Estado que permita que más agentes de la DEA formen parte de las misiones diplomáticas de los Estados Unidos, procurando que esos y otros agentes realicen más ampliamente sus trabajos de investigación al respecto.

También la Ley solicita al Departamento de Estado, revisar los tratados de extradición que estaban en vigor en el momento de negociar la Asistencia Mutua Legal con países considerados como productores o de tránsito de drogas, a fin de lograr que sus gobiernos extraditen a sus nacionales en el caso de que cometan delitos relacionados con el narcotráfico, cuando así lo solicite Estados Unidos.

El establecimiento de un programa de seguridad para las fronteras está considerado en esa Ley, así como la cancelación o revocación de pasaportes a cualquier persona que se le descubra haber cometido algún delito relacionado con el narcotráfico.

Al respecto, no solamente conserva su sistema de certificación sino que lo hace aún más difícil, puesto que requiere que un país considerado como productor o de tránsito de drogas, haya firmado un acuerdo bilateral de narcóticos con los Estados Unidos, o forme parte de alguna convención multilateral en donde los Estados Unidos sean partícipes y que el documento tenga disposiciones similares a los tratados, al mismo tiempo que también

debe dar muestras fehacientes de que se encuentra aboliendo la corrupción⁵⁵.

Si bien la Ley de 1988 regula ampliamente los aspectos internacionales del narcotráfico, no hace alusión a la carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU), ni menciona la igualdad jurídica de los pueblos. Tampoco se preocupa por hacer eco de las posturas internacionales que muchos países han sostenido y reiteran con firmeza. No alude a principios de cooperación y de derecho internacional, ni postula la convicción de que sólo con la movilización comunitaria y fortaleciendo sus respectivos regímenes jurídicos, de acuerdo a la legislación interna de cada país, se puede atacar realmente las causas del fenómeno a través de mecanismos bilaterales, regionales o multilaterales, y con pleno respeto a su soberanía. Sólo con ello se podrá contrarrestar el problema del narcotráfico.

En octubre de 1988, la prensa estadounidense comentó el discurso que, a nombre del gobierno de su país, pronunció la señora Reagan, en la ciudad de Nueva York, a propósito de las drogas y con motivo de las sesiones de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas.

La primera dama dijo, "hasta que no se movilizaron todas las fuerzas de la ley en su país para arrestar y castigar a los usuarios, prácticamente no había esperanza para que los países productores fuera de los Estados Unidos, pudieran dejar de producir estupefacientes". Asimismo, señaló que "no se llegaría a ningún lado si se les exigía a gobiernos extranjeros más de lo que podía exigir a sus propios alcaldes, jueces y legisladores de su país". Por último, la señora Reagan afirmó que "sólo son responsables los Estados Unidos de su problema de drogas... Yo no culpo a otras naciones porque los usuarios se encuentran en mi país"...⁵⁶

No obstante, en la Ley, persisten los criterios de que si se considera que algún país no coopera plenamente con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, se habrán de retirar los recursos financieros que el gobierno estadounidense haya aportado para programas de erradicación de cultivos, al mismo tiempo que otra serie de medidas.

Es posible, sin embargo, que el Ejecutivo y el Congreso estimen inconveniente o inoportuna (a discreción) la aplicación de esas medidas, por

⁵⁵ González, Fernández, José Antonio, *Op. Cit.*, p. 49.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 35.

motivos de "seguridad nacional" (de Estados Unidos). En tal virtud prevalece un criterio de estricta ventaja política. Esta Ley fue promulgada por el Presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan, el 18 de noviembre de 1988⁵⁷.

2.4. Marco Jurídico Internacional sobre el Narcotráfico

En otras épocas, el uso indebido de los estupefacientes no era realmente un problema para las sociedades, toda vez que el consumo de drogas se mantenía generalmente dentro de una pequeña comunidad, sin salir de ciertos lugares geográficos y medios culturales específicos. Sin embargo, junto con la expansión del comercio y las comunicaciones se inició el tráfico de estupefacientes. En el siglo XIX ya no era posible circunscribir el uso de una droga a un determinado lugar del mundo, y al iniciar el siglo XX era evidente que había que tomar medidas para limitar el paso de drogas de un país a otro, pues los problemas resultantes eran cada vez más visibles⁵⁸.

La necesidad de lograr una cooperación internacional con el propósito de que no se expandiera más este problema, llevó a las naciones a elaborar documentos normativos, a fin de eliminar o evitar el tráfico ilícito de estupefacientes, así como regular esas actividades.

A principios de este siglo surgió la Comisión del Opio y la Convención de la Haya, que se llevó a cabo en Shanghai en 1909, y el Convenio Internacional del Opio, en la Haya (Países Bajos), en el año de 1912. A raíz de ello, en el ámbito mundial surgieron una serie de convenciones, convenios, comisiones, etc., normativas para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, de las cuales hablaré de las más importantes.

De las convenciones la más trascendente y la que establece las bases fundamentales para la lucha internacional contra el narcotráfico, es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, llevada a cabo en Austria, Viena, en el año de 1988, la cual está firmada por todos los países integrantes de la ONU.

En cuanto a la lucha en el ámbito regional sobre narcotráfico, se encuentra la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

⁵⁷ Ibidem, p. 50.

⁵⁸ Publicación de Naciones Unidas, sobre el Uso de Estupefacientes, *Op Cit.*, s/p.

(CICAD), creada en noviembre de 1986 bajo los auspicios de la OEA; aprobándose también el Programa de Acción de Río de Janeiro como su marco de trabajo y orientación.

Asimismo, en abril de 1990, en la Reunión de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Alianza de las Américas contra el Narcotráfico, se adoptó la Declaración y Programa de Acción de Ixtapa, que se llevó a cabo en Ixtapa, México.

En Cartagena de Indias, el 15 de febrero de 1990, se adoptó la Declaración de Cartagena, que sirvió de base para la adopción de la Declaración de San Antonio, la cual se llevó a cabo el 26 y 27 de febrero de 1992, en San Antonio, Texas.

Así, en forma sucesiva se han venido dando una serie de reuniones a fin de contrarrestar el problema de narcotráfico de manera conjunta, sobre todo en el Continente Americano, de las que a continuación abordaremos las más importantes.

En primer instancia se hablará del Plan de Acción contra los Estupefacientes que se llevó a cabo en Miami, Estados Unidos en el año de 1994, la cual surgió de la necesidad de los participantes de redoblar esfuerzos antidrogas en el ámbito bilateral y multilateral, por lo que derivado de esta necesidad en la Cumbre de las Américas, celebrada en esa ciudad durante ese año, se establecieron las bases para la creación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio.

En la Cumbre de Miami, los Jefes de Estado y de Gobierno coincidieron en la necesidad de una estrategia amplia y coordinada contra el uso, el tráfico y la producción de estupefacientes. Haciendo a un lado las iniciativas bilaterales de Estados Unidos, exhortaron a los participantes a promover relaciones más cordiales y productivas con los norteamericanos y los países de la región, creándose la Estrategia Antidrogas para el Hemisferio, misma que en junio de 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas la adoptó mediante Resolución AG/RES. 1458 (XXVII-097).

La necesidad planteada durante esta Cumbre en el Plan de Acción contra los Estupefacientes, respaldó el propósito de la Estrategia Hemisférica de incluir nuevos métodos de aplicación de las leyes, de tal

manera que lograra desintegrar las redes de tráfico de drogas y de lavado de dinero.

A fin de llevar una continuidad en las decisiones tomadas en la Cumbre, se creó en 1995 el Grupo de Revisión para la Implementación de la Cumbre (GRIC), el cual se encargaría de asegurar que los países siguieran informados y continuaran centrándose en el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre de Miami.

Se planteó, también la necesidad de crear un Centro Multinacional Antidrogas (CMA) bajo la dirección de civiles, a fin de apoyar la interdicción y la capacitación de las operaciones de investigaciones penales, contra el lavado de dinero y el control de productos químicos; sin embargo, para principios del 2000, dicho Centro no se había creado aún, sobre todo por que los Estados Unidos pretendían establecer el CMA en la base aérea Howard, Panamá, la cual se entregó junto con el Canal el 31 de diciembre de 1999 por parte de Washington a esa nación.

El interés de instalar este Centro en Panamá fracasó, debido a que la idea fundamental del Centro es que fuera dirigido por civiles, que tuviera un carácter auténticamente internacional y que no sirviera como plataforma para intervenciones armadas en la región. Es decir, al instalar el CMA en esta región hubiera permitido continuar los vuelos de patrullaje que actualmente realiza Estados Unidos, con la consecuente presencia militar norteamericana posterior a la devolución de la Zona del Canal.

La Estrategia Antidrogas en el Hemisferio contempla el problema de las drogas desde una perspectiva global y multidisciplinaria. Todos los países integrantes admiten que comparten la responsabilidad de asegurar que se aborden los aspectos del fenómeno de manera integral y equilibrada, teniendo en cuenta sus capacidades y recursos nacionales disponibles.

Los Estados del Hemisferio reconocen, ante la complejidad y globalidad del problema, la necesidad de fortalecer la cooperación internacional a través de una constante revisión y perfeccionamiento de las políticas nacionales, teniendo en cuenta las particularidades con que se manifiesta el fenómeno en cada país⁵⁹.

⁵⁹ <http://www.predencia.gov.co/politica/drogas/anexo28.htm>, Lucha contra los drogas, 19/10/98, p. 1.

Coinciden además, en la importancia de aplicar los mecanismos de cooperación internacional, previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

De tal manera, la Estrategia constituye un esfuerzo hemisférico por definir una guía con carácter recomendatorio para orientar la cooperación, que permita a los países involucrados a adoptar un conjunto de medidas y acciones que, al ser llevadas a la práctica, fortalezcan los esfuerzos nacionales.

Dentro de sus políticas fundamentales se encuentran la reducción de la demanda y de la oferta, las medidas de control y el compromiso mundial.

A continuación analizaré los puntos más relevantes de la Convención de 1988.

2.4.1 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, (Austria, Viena 1988)

Todos los países integrantes de las Naciones Unidas se reunieron en Viena, Austria en 1988, a fin de definir políticas para contrarrestar el problema del narcotráfico en el mundo. Derivado de dicha reunión, se estableció la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

En el preámbulo de la Convención se hace hincapié a la "profunda preocupación por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad"⁶⁰.

También, se considera que es necesario tomar medidas de control con respecto a determinadas sustancias, como los precursores, productores químicos y disolventes, que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y que, por la facilidad con que se consiguen, han provocado un aumento en la fabricación clandestina de esas drogas y sustancias.

⁶⁰ <http://www.presidentia.gov.co/politicas/drogas/anexo1.htm>, Lucha contra las drogas, 19/10/98, p. 1.

Se reconoce que la erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva de todos los Estados, por lo que es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional para ese fin.

Esta Convención quedó conformada por 34 artículos, de los cuales se hablará de los más importantes:

El artículo 1 habla sobre las definiciones de todos los Consejos, Comisiones, Convenciones y de todo lo relacionado con el tráfico ilícito de estupefacientes.

En el artículo 2 se abordan los alcances de la Convención, siendo su propósito fundamental promover la cooperación entre las Partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional. En cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en la Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las del orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

En el Artículo 3, abordan los Delitos y Sanciones, donde cada una de las Partes adoptará las medidas necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente. En el párrafo 1 se mencionan como tales "la producción, la fabricación, la extradición, la preparación, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquier condición, el corretaje, el envío en tránsito, el transporte, la importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 en su forma emanada o en el Convenio de 1971.

El artículo 4, habla sobre la Competencia, indicando que cada una de las Partes deberá adoptar las medidas necesarias para declararse competente respecto a los delitos que haya tipificado, de conformidad con el párrafo del artículo antes citado.

En el artículo 5 se habla sobre los decomisos, mencionando que cada una de las Partes adoptará las medidas necesarias para autorizar el decomiso.

El artículo 6 aborda la extradición, indicando que se aplicará a los delitos tipificados por las Partes de conformidad con el párrafo 1 artículo 3.

El artículo 7 menciona la asistencia judicial recíproca, donde las Partes deberán presentar, al tenor de lo dispuesto en el presente artículo, la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales referentes a los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3.

Del artículo 9 al 20 se refieren al apoyo bilateral y multilateral entre las Partes involucradas, o de los Estados miembros.

Del artículo 21 al 34 se hace mención sobre todo a las funciones y atribuciones específicas que tienen los funcionarios de la Convención.

2.4.2 La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

A propuesta de los países de la región, el 17 de noviembre de 1984, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo resolución AG/RES.699 (XIV-0/84), convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Narcotráfico, la cual se celebró en el primer trimestre de 1986, por lo que en noviembre de ese año quedó establecida la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), aprobándose su Estatuto en la Resolución AG/RE.814(XIV-0/86), la cual tendría como objetivo lograr la eliminación del tráfico ilícito y el uso indebido de drogas. Igualmente y bajo resolución AG/RES.814 (XVI-0/86), se aprobó el Programa Interamericano de Acción del Río de Janeiro como su marco de trabajo y orientación⁶¹.

La CICAD quedó establecida como entidad de la OEA de acuerdo con el Artículo 52 de la Carta de la Organización, con autonomía técnica ejerciendo funciones en el marco del Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro.

Son integrantes de la CICAD todos los Estados miembros de la OEA, los cuales nombrarán un Representante Titular y los suplentes y asesores que consideren convenientes.

⁶¹ <http://www.oas.org/en/prog/w3/es/cicad-Historia.htm>. OEA-CICAD-Historia, 24/10/98, p. 1.

Cada Estado miembro de la Comisión tiene derecho a un voto. Cuando no fuera posible tomar decisiones, por consenso, la Comisión las adoptará por la mayoría absoluta de votos de los Estados miembros presentes.

El Estatuto de la Comisión está compuesto de 11 capítulos. En el capítulo VII se establecen sus funciones que son:

- a) Servir como cuerpo consultivo y de asesoramiento de la Organización sobre el uso indebido, la producción, el tráfico y distribución ilícitos de drogas y delitos conexos;
- b) Asistir a los Estados miembros de la Organización, mediante la coordinación y cooperación internacional y regional para facilitar la ejecución de las acciones y la adopción de las medidas necesarias para:
 - 1.- Prevenir el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y propender al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por el fármaco dependencia;
 - 2.- Prevenir, controlar y sancionar adecuadamente la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, el blanqueo de activos producto del delito, el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales, el tráfico ilícito de armas y delitos conexos; y
 - 3.- Promover la reglamentación de las sustancias controladas e inhalantes y prevenir, controlar y sancionar adecuadamente su producción, tráfico y distribución ilícita y su uso indebido;
- c) Cumplir los mandatos de la Asamblea General;
- d) Considerar y aprobar los programas a ser ejecutados por la Secretaría Ejecutiva. Esta última estimará el costo preliminar de cada proyecto;
- e) Estudiar los informes, planes y programas anuales de trabajo que le fueren sometidos por el Secretario Ejecutivo;
- f) Dar mandatos al Secretario Ejecutivo, dentro del marco de las atribuciones de este último;
- g) Presentar a la Asamblea General un informe anual y los informes especiales que considera conveniente;
- h) Realizar actividades de cooperación técnica a solicitud de uno o más Estados miembros de la Organización, cuando así lo permita el presupuesto de la Comisión;
- i) Establecer relaciones de cooperación en aquellos asuntos relativos al mandato de la Comisión con otras organizaciones internacionales con los

- observadores permanentes ante la Organización y con otras entidades que determine la Comisión; y
- j) Recomendar las medidas que considere convenientes para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión⁶².

A continuación describo las principales actividades de la CICAD en el período de los 90's:

El 8 de junio de 1990, la Asamblea General de la OEA aprueba, mediante Resolución AG/RES. 1045 (XX-0/90), la Declaración y Programa de Acción de Ixtapa. Esta Declaración aprobó un Plan de Acción de 20 puntos, el cual fija las prioridades de la CICAD para ejecutar el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro en la década de los 90. La misma fue el resultado de una reunión de representantes de alto nivel de los Estados miembros reunidos en Ixtapa, México en abril de 1990⁶³.

En 1991, mediante las Resoluciones AG/RES.1115 y 1118 (XX-0/91), La Asamblea General de la OEA acogió el Programa Interamericano de Quito: La Educación Preventiva Integral contra el Uso Indebido de Drogas e invitó a los Estados miembros a que realizaran las acciones necesarias para su debida ejecución. Este Programa fue el resultado de una Reunión Continental cuya finalidad era confirmar y proponer las bases para un Programa Interamericano a largo plazo destinado a una acción preventiva eficaz, a partir de 1990.

A fin de promover el establecimiento de acciones intensificadas con la participación de todos los gobiernos, individuales y colectivamente, para abordar y atacar el problema de la producción, el tráfico ilícito de drogas, su uso indebido, así como el lavado de dinero, el desvío de precursores y sustancias químicas y el tráfico de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, la CICAD elaboró los siguientes tres Reglamentos Modelos, los cuales han sido adoptados por la Asamblea General de la Organización.

En junio de 1990, mediante Resolución AG/RES. 1045 (XX-0/90), se adoptó el Reglamento Modelo para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, Máquinas y Elementos.

⁶² <http://www.oas.org/en/prog/w3/res/cicad-Historia.htm>. OEA-CICAD-Historia, 24/10/98, p. 1.

⁶³ *Ibidem*.

En mayo de 1992, mediante Resolución AG/RES. 1198 (XXII-0/92), se adoptó el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.

En junio de 1998, mediante Resolución AG/RES. 1543 (XXVII-0/92), se adoptó el Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones.

En junio de 1997, la Asamblea General adoptó la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, mediante resolución AG/RES. 1458 (XXVII-0/97), como plataforma para un mayor esfuerzo en el control de las drogas en el siglo XXI. Esta Estrategia fue el objeto de una negociación continental por parte de todos los Estados miembros de la OEA. La Asamblea General de 1997, los alentó a que continuaran trabajando juntos y apoyando a la Secretaría Ejecutiva de la CICAD, con la finalidad de facilitar la eficaz implementación de los puntos establecidos. En mayo de 1998, durante su Vigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones, la CICAD aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio⁶⁴.

Mediante el mandato de la II Cumbre de las Américas que se celebró en Santiago de Chile en abril de 1998, los Estados miembros de la CICAD, asumen el compromiso de desarrollar un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema de las drogas. En mayo de 1998, se realizó la Primera Reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), a través del cual se pretende restarle fuerza al proceso de certificación que unilateralmente realiza Estados Unidos.

El Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Río de Janeiro, abril de 1986.

Se compone de 4 capítulos, sus principales objetivos son: "ampliar y fortalecer la capacidad de los Estados miembros para reducir la demanda, prevenir el uso indebido de drogas y combatir eficazmente su producción y tráfico ilícito, así como promover una respuesta interamericana apropiada, mediante el aumento de las actividades regionales en materia de investigaciones, intercambio de información, capacitación de personal

⁶⁴ <http://www.oas.org/en/prog/w3/cs/cicad-Historia.htm>. OEA-CICAD-Historia, 24/10/98, p. 2.

especializado y prestación de asistencia mutua", sustentadas en las siguientes premisas:

- 1) La meta principal del desarrollo socioeconómico consiste en el mejoramiento de los niveles y de la calidad de vida.
- 2) El desarrollo socioeconómico no puede prosperar en la ausencia de condiciones que promuevan la dignidad individual.
- 3) La prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito y el desarrollo socioeconómico se relacionan entre sí.
- 4) Las políticas de reducción de la demanda y de prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito, deben figurar en el contexto de las políticas de desarrollo socioeconómico de los Estados miembros.
- 5) Las recomendaciones del Programa de Acción se formulan teniendo en cuenta el imperativo de respeto a la soberanía de las naciones en la determinación de sus políticas de reducción de la demanda y de prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito.
- 6) El tráfico ilícito de drogas constituye un fenómeno global que puede amenazar la soberanía de los Estados y la integridad e identidad de los pueblos.
- 7) La cooperación internacional, ya sea bilateral y multilateral, es cada vez más importantes para la eficaz reducción de la demanda y la prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito.

2.4.3. Declaración y Programa de Acción de Ixtapa

Los representantes de los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas responsables del control del narcotráfico, se reunieron en Ixtapa México, del 17 al 20 de abril de 1990, en la Reunión de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Alianza de las Américas contra el Narcotráfico, preocupados por el aumento en el hemisferio de la demanda, la producción, el cultivo, la oferta, el tránsito y el lavado de dinero proveniente de sus operaciones; y reconociendo que un creciente número de Estados miembros de la OEA es afectado cada vez más por el narcotráfico, lo que los obliga a desviar recursos de otras prioridades nacionales. A fin de apoyar los esfuerzos de la CICAD, y considerando las medidas tomada por el Programa de Acción de Río de Janeiro, decidieron adoptar el programa de acción, cuyos puntos más importantes son los siguientes:

Considerar medidas regionales más estrictas y severas en consulta con el Comité Jurídico Interamericano; instar a los Estados miembros a fiscalizar más eficazmente la producción y comercialización de los precursores y sustancias químicas; enfatizar la necesidad de legislación que tipifique como delito toda actividad referente al lavado de activos; recomendar a la Asamblea General que la CICAD organice otros grupos de expertos, a fin de analizar los principales problemas de la lucha interamericana contra las drogas; reiterar la gran importancia de adoptar y aplicar medidas para reducir y eliminar la demanda como condición esencial para combatir el problema de las drogas.

Asimismo, se hace hincapié en que los países deben perfeccionar sus sistemas de información sobre los narcotraficantes; exhortar a los gobiernos para que, con absoluto respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados, se refuerce la cooperación en las fronteras; proponer a la CICAD, colabore con los estados miembros en un análisis y desarrollo de procedimientos judiciales que faciliten la acción legal contra los narcotraficantes.

De tal manera que, se logre respaldar todos aquellos acuerdos que se refieren a las políticas para la erradicación de los cultivos ilícitos y proponer planes económico-sociales que aseguren el éxito de la sustitución de dichos cultivos ilícitos; que exista una coordinación y cooperación entre la CICAD y los órganos afines de las Naciones Unidas; se aumente la proporción de recursos financieros y técnicos a las actividades de la Organización; exhortar a los Estados miembros y a las organizaciones que contribuyan al Fondo Interamericano del Programa de Acción de Río de Janeiro (Fondo 85) y, por último, que se exprese el reconocimiento de apoyo financiero y solicite su continuo apoyo, así como recomendar a los organismos miembros y entidades que en su programación presten consideración especial a las actividades relacionadas con la lucha contra las drogas.

2.4.4 Declaración de San Antonio

El 26 y 27 de febrero de 1992 se reunieron en San Antonio, Texas, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Estados Unidos de América y el Canciller de Venezuela, a fin de continuar con los objetivos establecidos en la Declaración de Cartagena, emitida el 15 de febrero de 1990. Ahí se sentaron las bases para el desarrollo de una estrategia integral y multilateral para confrontar el problema de las drogas ilícitas.

En la reunión de Cartagena no asistió ningún representante mexicano; sin embargo, para esta reunión fue invitado el gobierno de México. Su principal objetivo es ir más allá de los logros de Cartagena.

La Declaración de San Antonio se basó fundamentalmente en tres vertientes:

- a) Fortalecer las acciones unilaterales y multilaterales de control y vigorizar los sistemas judiciales.
- b) Elaborar programas económicos como el desarrollo alternativo y,
- c) Solicitar el apoyo financiero de la comunidad internacional, a fin de obtener fondos que se destinen a los programas de desarrollo alternativo.

Dicha reunión se llevó a cabo bajo los principios de obligaciones compartidas y en forma equilibrada. Enfrentó el problema con un enfoque integral, incluyendo la demanda, los cultivos con fines ilícitos, la producción, el tráfico y las redes ilegales de distribución de droga, los delitos conexos como el tráfico de armas, de productos químicos esenciales y precursores y el lavado de dinero; así como continuar perfeccionando estrategias que comprendan el desarrollo alternativo, la erradicación, el control y la interceptación, el fortalecimiento de los sistemas judiciales y la prevención del consumo de drogas ilícitas.

El plan de trabajo consistió en instalar centros de capacitación profesional; lograr un intercambio regional de información, el control del espacio aéreo soberano, sobre aeronaves, aeropuertos y pistas de aterrizaje; implementar acciones de control en el mar, como regímenes de fiscalización de productos químicos, control de puertos y zonas francas e iniciativas para la cooperación de los transportistas; medidas para controlar el lavado de dinero, el fortalecimiento de la administración de justicia y de la cooperación judicial; restablecer una norma para el reparto de recursos y bienes incautados y decomisados; fiscalización de las armas de fuego; la implementación de otras medidas de cooperación y, por último, establecer estrategias en las áreas económicas y financieras, asumiendo los países participantes el compromiso de darles un seguimiento adecuado a estos puntos acordados en esa reunión.

2.4.5 Cumbre contra las drogas

En el mes de junio de 1998, en Nueva York, Estados Unidos, por iniciativa del Presidente de México, Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, se llevó a cabo una Sesión Extraordinaria de la Asamblea de la ONU, a fin de encontrar una salida al problema de tráfico y la adicción a las drogas en todo el mundo.

El primer mandatario de nuestro país, considerando que el problema de las drogas ha llegado hasta los últimos niveles de tolerancia, abundó durante la reunión que "todos somos corresponsables con iguales derechos y deberes, y todos debemos respetar la soberanía de cada nación"⁶⁵. En este sentido, también mencionó la necesidad de intensificar las tareas para reducir la demanda, señaló que Estados Unidos no está haciendo lo suficiente para disminuir el consumo interno, ya que una inmensa proporción de la demanda se genera en países con la más alta capacidad económica. Sin embargo, los más altos costos humanos, sociales e institucionales para abastecer la demanda, los pagan los países productores o de tránsito de drogas, como es el caso de México.

Asimismo, el Presidente de México se inclinó por el derecho de exigir una estrategia más equilibrada, a fin de que cada país asuma en la lucha contra el narcotráfico su responsabilidad con respeto a la soberanía de cada nación, para que nadie pueda erigirse en juez de los demás, ni se sienta con derecho a violar las leyes de otros países en aras de hacer valer las propias.

El Presidente de Estados Unidos hizo mención a los avances logrados por su país en la lucha contra las drogas en los últimos años; señalando que el consumo de drogas ha bajado en un 49% desde 1979, y que particularmente el consumo de cocaína descendió un 70% desde 1985. Asimismo, indicó que actualmente los estadounidenses gastan un 37% menos en drogas que hace una década, lo que significa que más de 34,000 millones de dólares se reinvierten a la sociedad en lugar de desperdiciarse en drogas.

Resaltó que durante 1997, se habían logrado avances satisfactorios, ya que México llegó a niveles sin precedentes en la erradicación y que el cultivo de la coca en Perú se redujo en un 42% desde 1995, recalcando

⁶⁵ Estevez, Dolia, "Cooperación antidrogas "Sin recriminación", pide Zedillo", El Financiero, 9 de junio de 1998, p. 33.

también que los gobiernos de América Latina y el Caribe confiscaron unas 166 toneladas métricas de cocaína en el año.

De igual manera, mencionó que anualmente las Administraciones estadounidenses han autorizado el presupuesto antidrogas más grande de la historia, considerando que para 1999 se solicitaron más de 17,000 millones de dólares, utilizando 6,000 millones a la reducción de la demanda. Hizo énfasis en que la Estrategia Nacional Antidrogas sería más amplia, a fin de detener la mitad del consumo de drogas y el acceso a ellas durante los próximos 10 años.

La principal prioridad de esta Sesión Extraordinaria fue la reducción de la demanda de estupefacientes y de la fabricación de estimulantes precursores, acciones contra el lavado de dinero, la colaboración jurídica, el desarrollo sustantivo y la erradicación de cosechas ilícitas y sobre todo, ganar conjuntamente la batalla mundial contra las drogas, a fin de lograr un siglo XXI con una considerable reducción de su oferta y demanda.

2.5. Acuerdos México-Estados Unidos respecto al narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas.

A partir de agosto de 1996, México y Estados Unidos anunciaron un histórico plan de lucha "integral" contra el narcotráfico. Se trata de una nueva estrategia de combate a las drogas, la cual parte de principios que las autoridades de nuestro vecino del norte se habían negado a reconocer, pues por primera vez aceptaron la existencia de redes nacionales en territorio estadounidense, espejo de las mafias mexicanas.

Otro elemento que le da una nueva dimensión a esa lucha, se encuentra en el hecho de que Estados Unidos permitió la inclusión formal del combate a la demanda de drogas, como motor fundamental de las mafias de estupefacientes. Debe recordarse que la sociedad estadounidense, no sólo es el consumidor más grande, sino también el más rentable del orbe en el narcotráfico.

Este último aspecto lo evadía el gobierno de Estados Unidos, al exigir que sólo se atacara al narcotráfico en el frente de la producción y en el comercio internacional. Es claro que con esto la batalla se vuelve ineficaz, pues deja amplios márgenes de maniobra a las mafias y, además, permite la manipulación del tema para que Washington implemente políticas

intervencionistas en países pobres. Sin embargo, la inclusión formal del combate a la demanda de drogas, implica que también Estados Unidos debería rendir cuentas.

El tráfico de narcóticos ilícitos y los delitos conexos, siguen ocupando un lugar destacado en el programa bilateral de Estados Unidos y México. Estas cuestiones fueron objeto de atención especial durante las reuniones en las que los presidentes Clinton y Zedillo aprobaron documentos que constituyen la base de la cooperación entre México y Estados Unidos en la lucha antinarcóticos. En mayo de 1997, ambos mandatarios emitieron la "Declaración de la Alianza de Estados Unidos y México contra los Narcóticos" e hicieron pública la Evaluación Binacional de la Amenaza de las Drogas. En noviembre de ese año, aprobaron un resumen de la estrategia binacional contra las drogas, en la cual los dos países comprometieron los esfuerzos de sus respectivos gobiernos en la lucha contra las drogas y a continuar trabajando hacia una cooperación más estrecha y eficaz en ese terreno.

El Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Control de Drogas y el Plenario Superior para la Ejecución de las Leyes, continuó siendo el principal foro para ampliar y mejorar la cooperación bilateral contra las drogas. El Grupo de Contacto se reunió tres veces en 1997, el Plenario dos y sus grupos técnicos de trabajo, que se ocupan de cuestiones que van desde el control de productos químicos a la reducción de la demanda, celebró varias reuniones a lo largo del año. El Grupo de Contacto supervisó la preparación del Análisis de la Amenaza Bilateral y la Estrategia Binacional de México y Estados Unidos contra las Drogas que se publicó el 6 de febrero de 1998.

Es importante señalar, que México deberá manejar con extremo cuidado, los acuerdos secretos de cooperación entre ambos países, sobre las actividades policíacas, pues hay suficientes registros históricos en América Latina, de que el vecino del norte ha autorizado la lucha contra el narcotráfico para aplicar políticas violatorias de la soberanía de las naciones.

Craig Chretien, Subadministrador de la División de Inteligencia de la DEA, en 1998, en conferencia de prensa vía satélite desde Washington, advirtió que "el abuso de drogas y el narcotráfico representan un peligro para nuestras sociedades, una afrenta a nuestra soberanía y una amenaza para la seguridad nacional de ambos países". Asimismo, mencionó que "la

colaboración avanzará de acuerdo con los principios fundamentales de respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial, tanto de México como de Estados Unidos; con la responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos, tales como el tráfico de armas y el lavado de dinero; con la adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y de la oferta; con el equilibrio y la reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países; y con la aplicación efectiva de las leyes en los países⁶⁶.

En mi opinión, el problema de las drogas entre ambos países se debe de analizar desde el punto de vista, de que México ayuda a Estados Unidos para contrarrestar el tráfico de drogas, y no a la inversa, ya que realmente el problema de las drogas es de ese país. No debe olvidarse que los principios para una buena cooperación deben basarse en el respeto absoluto a la soberanía, la corresponsabilidad, el equilibrio y la reciprocidad de acciones y programas, así como en la aplicación efectiva de la legislación de ambos países y el carácter integral de la lucha, de tal manera que México y Estados Unidos deben trabajar juntos para fortalecer la fuerza de la democracia y de la ley en la batalla contra las drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas y el crimen organizado.

En cuanto a la cooperación sobre el lavado de dinero, se considera que las enormes ganancias derivadas del comercio de estupefacientes, circulan por caminos ilegales y constituyen un mundo separado e independiente de los circuitos financieros legítimos. Las premisas propias del negocio de la droga en sus diversas etapas, exigen que cada una de ellas sea autofinanciada y que las transacciones se efectúen abonándolas en especie, con droga, lo que incrementa el volumen de los valores operados. Pero al finalizar su camino, la droga debe convertirse en dinero e ingresarse a los circuitos financieros legales como ganancia de toda esa operatoria.

Los métodos para el blanqueo presentan factores comunes, como es la abundancia de grandes sumas de dinero en unidades de poco valor, con lo que el volumen físico de los billetes recibidos por la venta minorista de droga es muy superior al de la droga. Como consecuencia de ello, los traficantes se encuentran con grandes sumas que necesitan introducir en el sistema. Las instituciones financieras formales, generalmente cuentan con un mecanismo de información a las autoridades de las operaciones que

⁶⁶ <http://www.excelsior.com.mx/9708/970824/exe04.html>, p. 1.

consideran sospechosas, así como medidas específicas para operaciones en efectivo, tales como montos máximos que obligan a los depositantes a dividir los depósitos para no sobrepasarlos. A esto se agrega la prohibición del anonimato a los titulares de cuenta, y el mejor conocimiento de los clientes y de sus actividades por parte de los bancos.

La compra de empresas, los autopréstamos y la doble facturación, son técnicas instrumentadas muchas veces para los lavados de dinero. Esta situación fue tratada en dos documentos internacionales: la Convención de Viena, en diciembre de 1988 y la Declaración de Principios del Comité de Basilea sobre sus Reglamentaciones Bancarias y Prácticas de Supervisión, conocida como Declaración de los Principios de Basilea.

En la Convención de Viena del 1988 se establecieron diversas consideraciones como la obligación legal de tipificar como delito el blanqueo de fondos provenientes del tráfico de drogas en general, facilitando de esa forma, la cooperación en el plano judicial y la extradición de delincuentes. Se recomendó modificar la legislación nacional de tal manera que incluya el blanqueo de fondos como delito no exagerable, que facilite las investigaciones administrativas y que establezca que el secreto bancario no debe interferir las investigaciones sobre el tema sobre la base de la cooperación internacional.

Para el ámbito nacional, se recomendó que cada país adoptara medidas necesarias para tipificar como delito el blanqueo, y que ampliara el concepto del lavado de dinero al producido por cualquier delito relacionado con estupefacientes y con delitos graves, o cuando ellos generaran beneficios de importancia.

La Convención de Viena ha tipificado el delito del lavado de dinero como la conversión o transferencia de bienes a sabiendas que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados en la misma, con un acto de participación de ellos con el objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes. No escapan a la tipificación, la ocupación o encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad real de los bienes o derechos relativos a ellos.

Las nuevas leyes sobre "lavado" de dinero fueron propuestas en marzo de 1997 por el asambleísta estatal Kevin Murray, demócrata de Los

Angeles, que diseñó esa ley para cortar el acceso al "lavado" de dinero a los traficantes minoristas de drogas⁶⁷.

La entrada en vigor de las reformas a cinco leyes financieras mexicanas para combatir el delito de lavado de dinero, es coincidente con la visita del presidente estadounidense William Clinton en marzo de 1997, y la actualización del convenio de cooperación binacional al respecto, cierra la primera etapa del proceso de fusión del sistema financiero de nuestro país a la dinámica de globalización del sector. En tal virtud, aunado a los nuevos controles legislativos, la operación del sistema financiero estará sujeta a la vigilancia de Estados Unidos.

El primer día de 1998, las instituciones bancarias y de valores, sus clientes y las autoridades hacendarias del país, tuvieron que adecuarse a normas más rigurosas con respecto al modo de efectuar transacciones monetarias y, además, acostumbrarse a la supervisión estadounidense en la materia.

En concordancia con dicho acuerdo - que modificó el que fue suscrito en Washington durante la Cumbre de las Américas y del cual se derivó, en 1995, la tipificación en nuestras leyes del lavado de dinero como delito de carácter penal- "las autoridades responsables en materia de transacciones monetarias de ambos países, facilitarán a sus contrapartes el intercambio de información sobre operaciones en efectivo o electrónicas que, por su cuantía, origen, naturaleza, destino y localización, hagan presumir en cualquiera de los dos países que se está utilizando (o se ha utilizado) a las instituciones financieras para lavar dinero".

Los gobiernos de México y Estados Unidos, por conducto de sus secretarios de Hacienda y del Tesoro, acordaron agilizar la consulta y entrega de información requerida, como la fiscal, la de entrada y salida de capitales en las aduanas, así como de transacciones monetarias "relevantes o sospechosas" en bancos, casas de bolsa, casas de cambio, sociedades de inversión, etcétera.

Asimismo, se creó un centro de investigación y monitoreo de transacciones para detectar el lavado de dinero, para lo cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aceptó un apoyo del Departamento del Tesoro de EU por 10 millones de dólares en equipos de cómputo y programas. El sistema financiero mexicano se conectó a una base de datos

⁶⁷ <http://www.veraz.com.ar/spanish/noframes/conferen/con07.htm>, p. 1

que controla la SHCP y ésta a su vez, se encuentra ligada a una red del gobierno de Estados Unidos.

Los bancos y demás intermediarios financieros tuvieron 60 días, contados a partir del 2 de mayo de 1997, para presentar a la Procuraduría Fiscal de la SHCP el programa de regularización de expedientes de identificación de clientes respecto de operaciones formalizadas con anterioridad, de la cual se podrá exceptuar a las cuentas de ahorro con montos pequeños y posteriormente, las instituciones tendrán que hacer reportes sobre las transacciones "relevantes" trimestralmente⁶⁸.

Se considera una "operación relevante", aquella que "cualquier persona física o moral realice en cualquier instrumento monetario, por un monto igual o superior a los 10 mil dólares o equivalente en moneda nacional, considerando su actividad profesional, giro mercantil, los montos de las operaciones que realiza, el tipo de transferencias y los usos y prácticas comerciales, mercantiles o bursátiles".

Derivado de estas modificaciones, el gobierno de Estados Unidos intervino la red del sistema financiero mexicano, por lo que en mayo de 1998, se manejó un operativo por parte de Estados Unidos denominado "Casablanca", sin informar a funcionarios mexicanos sobre el mismo, del que más adelante se hablará al respecto.

Se menciona en una nota de internet que "Aunque no se conocen los montos precisos, las autoridades de México y Estados Unidos calculan que tan sólo el lavado de dinero proveniente del narcotráfico en ambos lados de la frontera, ronda actualmente en los 100,000 millones de dólares anuales, aunque la ilegalidad de la actividad dificulta determinarlo⁶⁹.

Según la administración Clinton, el sistema financiero mexicano es altamente vulnerable al lavado de dinero y resulta sumamente fácil cometer en nuestro país delitos de "cuello blanco". Para algunos analistas de The Wall Street Journal, la vulnerabilidad de la banca no es exclusiva de nuestro país, sino también de la estadounidense, y la prueba es que los delitos de lavado de dinero en México se cometen, generalmente, desde instituciones norteamericanas.

⁶⁸ http://www.m3w3.com.mx/SIEMPRE/2291_columna_Columna18.html, p. 1.

⁶⁹ *Ibidem*

Aún más, datos del gobierno mexicano permiten observar que, efectivamente, el lavado de dinero se ha incrementado en nuestro país considerablemente en los últimos años (de 60 casos detectados en 1994 pasaron a 115 en 1996) y, muy probablemente, como se argumenta en los documentos del Departamento de Estado Norteamericano, México se ha convertido en uno de los principales centros de lavado del hemisferio occidental; pero, curiosamente, este fenómeno ha ocurrido a partir de la apertura de las fronteras comerciales, en el marco del Tratado de Libre Comercio.

En otro caso, documentado por la comisión legislativa que investigaba varios fraudes en la Conasupo, se revela otra forma de operar de los lavadores de dinero del narco. A principios de esta década, miembros del Cártel del Golfo, comandado por el hoy convicto Juan García Abrego, alternaban sus actividades ilícitas con las de agricultura legal y vendían a la paraestatal productos como maíz y sorgo. La investigación sobre el lavado de dinero del narcotráfico en cultivos alimenticios y su venta al propio gobierno mexicano, no ha concluido, pero revela que cualquier actividad económica es susceptible de ser infiltrada por los blanqueadores de dinero sucio.

Todo esto revela que el problema del lavado de dinero es mucho más complejo de lo que se admite y, por lo que respecta a México, tiene su origen en Estados Unidos, como el mismo narcotráfico, cuyo mayor mercado es el estadounidense⁷⁰.

Documentos de la SHCP, establecen que las prácticas ilícitas en transacciones monetarias se desarrollan generalmente triangulando operaciones entre diversos países en todos los continentes, con la finalidad de hacer más difícil la identificación de las verdaderas fuentes de los recursos así reciclados, comprometiendo con ello la seguridad integral de los Estados y la sana operación de sus sistemas financieros y económicos.

Especialistas de Colombia, Canadá, Estados Unidos y México coinciden en que realmente, la única forma de detener el lavado de dinero, es que las instituciones del sistema financiero internacional lleven un control estricto de los historiales de cada uno de sus clientes, verificando sus datos en cada transacción, cruzando información cuando se considere necesario y preguntando sobre el origen de los depósitos.

⁷⁰ *Ibidem*

En lo relativo al tráfico ilícito de armas, las autoridades de México y Estados Unidos aún tienen que evaluar el papel que juegan las organizaciones criminales que trafican con ellas en territorio mexicano o norteamericano, por lo que es necesario que se identifique su origen a fin de determinar si existe una relación entre tráfico de armas y el tráfico de drogas. Hasta ahora los estudios existentes sobre la materia sugieren que existe una relación, pero no se ha determinado hasta qué grado existe.

2.5.1. Comisión Binacional México-Estados Unidos

Los Gobiernos de México y Estados Unidos suscribieron 11 documentos en la XIV Reunión Binacional de marzo de 1997, uno de los cuales modifica el acuerdo de 1994 contra el lavado de dinero entre ambos países, mediante los que se estableció que los canales oficiales serían la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Subsecretario de Ejecución del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Se conservó la esencia del acuerdo para proveer el intercambio de información sobre transacciones de moneda para identificar, investigar y combatir los movimientos que se sospecha están vinculados con actividades ilícitas, como el "lavado" de dinero.

La Reunión XIV Binacional México-Estados Unidos, estableció dos puntos fundamentales:

- Respetar de manera absoluta la soberanía y la jurisdicción territorial.
- Adoptar un enfoque integral contra las drogas ilícitas enfrentado simultáneamente el problema desde la oferta y la demanda.

Cabe señalar que durante esa reunión, los funcionarios norteamericanos comentaron la necesidad de que sus agentes porten armas en territorio mexicano, a fin de que se sientan protegidos; sin embargo, funcionarios mexicanos han negado dicha posibilidad.

Asimismo, en uno de sus capítulos, sobre la corrupción en México, indicó que "el incremento en el tráfico y la importancia de las organizaciones del narcotráfico las ha llevado a formar cadenas de corrupción que se extienden a casi todos los niveles. De hecho, sus necesidades de utilizar los territorios para el tráfico cada vez con más frecuencia, requiere de una

mayor participación de las autoridades, cuyas decisiones, en su ámbito de competencia, influyen en el éxito de las operaciones del narcotráfico⁷¹.

2.5.2. Alianza México-Estados Unidos contra las drogas

A principio de los 90's, Estados Unidos empezó a presionar a México para que se estableciera entre ambas naciones una Alianza Antidrogas, la cual se preparó a través de las Comisiones Binacionales México- Estados Unidos.

Los presidentes de México y Estados Unidos firmaron, el 6 de mayo de 1997, la Alianza para combatir la amenaza que representa el narcotráfico en ambos países. La alianza a que se comprometieron Zedillo y Clinton adoptó muchas facetas, desde la educación para reducir la demanda entre jóvenes, la cooperación en esquemas de control y prevención del lavado de dinero, hasta negociar un protocolo para que los delincuentes puedan ser juzgados en ambos países, aún antes de que purguen su condena en alguno de ellos. No incluirá, aseguró con vehemencia el procurador Jorge Madrazo, "los sobrevuelos de patrullaje o persecución de sospechosos en naves estadounidenses sobre territorio mexicano"⁷².

Con base en la confianza mutua, y en el compromiso de los Jefes de Estados avanzarán de acuerdo con los siguientes Principios: a) respeto absoluto para la soberanía y la jurisdicción territorial de México y los Estados Unidos; b) responsabilidad compartida para confrontar el problema del narcotráfico y asuntos concisos, como tráfico de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un acercamiento integral sobre el tráfico de armas que confronte simultáneamente los aspectos de demanda y oferta; d) balance y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para confrontar la amenaza de la droga en las naciones; y e) aplicación efectiva de la ley de ambos países.

Asimismo, ambos país en mayo dieron a conocer un Estudio Diagnóstico Conjunto sobre la naturaleza del consumo de drogas ilícitas en México y Estados Unidos, y el grado en el que el narcotráfico y sus delitos conexos afectan a las dos naciones. Los dos países manifestaron estar de acuerdo con la magnitud del problema y tienen la determinación de combatirlo con todos los recursos.

⁷¹ <http://www.presidencia.gob.mx/visitas/usa97>, Declaración de la Alianza México-Estados Unidos, 1 de 2, 14/ 07/98, p. 1.

⁷² *Ibidem*.

Sobre la base de ello, México y Estados Unidos, a través del Grupo de Contacto de Alto nivel para el Control de Drogas (GCAN), decidieron elaborar una estrategia antinarcoóticos común.

Actuando de manera conjunta, de conformidad con los compromisos políticos, y trabajando en aras de fortalecer la confianza y el apoyo mutuo, México y Estados Unidos en el marco de la Declaración de Alianza México Estados Unidos contra las Drogas, resolvieron lo siguiente:

- Reducir la demanda de drogas ilícitas a través del fortalecimiento de esfuerzos educativos y de difusión pública;
- Reducir la producción y la distribución de drogas ilícitas en ambos países, principalmente de la marihuana, las metanfetaminas, la cocaína y la heroína;
- Orientar los esfuerzos de procuración de justicia en contra de las organizaciones criminales;
- Fortalecer la cooperación bilateral y la coordinación de políticas en materia de procuración de justicia, y asegurar la protección de los funcionarios encargados de aplicar la ley;
- Procurar que los fugitivos sean procesados, de manera expedita, con apego al debido proceso legal, y que sean incapaces de evadir la justicia en un país huyendo al otro o permaneciendo en él. Con este propósito, acordaron negociar un protocolo al tratado de extradición que en apego al sistema legal de cada nación permita, bajo condiciones y circunstancias apropiadas, que individuos sean juzgados en ambos países antes de completar sus sentencias en cualquiera de ellos;
- Identificar las fuentes de, y detener el tráfico de armas de fuego;
- Trabajar conjuntamente con el propósito de concluir un acuerdo hemisférico para proscribir el tráfico ilegal de armas de fuego;
- Trabajar conjuntamente para el éxito de la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre las drogas ilícitas que tendría lugar en junio de 1998;
- Incrementar las capacidades de sus instituciones democráticas para combatir y eliminar el potencial de corrupción del tráfico de drogas;
- Fortalecer la cooperación en ambos lados de la frontera, con el objeto de incrementar la seguridad;
- Controlar los precursores y los químicos esenciales, para prevenir su desvío y uso ilícito y mejorar el intercambio de información en esta materia;

- Aplicar de manera más efectiva las leyes y reglamentos existentes para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países;
- Asegurar y decomisar los recursos e instrumentos utilizados por los narcotraficantes, y los asignarán a la prevención del abuso de drogas y la procuración de justicia;
- Mejorar sus capacidades para interrumpir los flujos terrestres, aéreos y marítimos de drogas;
- Poner en marcha programas de capacitación y de cooperación técnica para garantizar para el personal antinarcoóticos desarrolle las capacidades necesarias; y
- Fortalecer y facilitar el intercambio de información y de evidencias para procesar y condenar a criminales y detener el tráfico de drogas y garantizar la seguridad y el uso apropiado de esta información y evidencias.

2.5.3. Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)

El creciente desarrollo del narcotráfico ilícito y sus delitos conexos durante la última década, orillaron a México y Estados Unidos a establecer el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), el cual fue constituido por el Presidente Ernesto Zedillo de México y el Presidente Bill Clinton de Estados Unidos, el 27 de marzo de 1996. Ambos mandatarios nombraron un grupo de expertos para desarrollar una estrategia bilateral antinarcoóticos con el objeto de enfrentar el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, así como los problemas sociales derivados del mismo.

La segunda reunión del grupo se llevó a cabo el 30 de julio de 1996, en la cual se aprobó un Guión Anotado para la elaboración de un Diagnóstico Objetivo y Compartido en torno al fenómeno del narcotráfico, mismo que serviría como base de una estrategia bilateral antinarcoóticos. En dicha reunión los participantes evaluaron las acciones realizadas desde marzo pasado y coincidieron en que se ha avanzado en cada una de las áreas clave de la cooperación, en particular en el combate al lavado de dinero y al desvío de precursores químicos.

La Cuarta Reunión Plenaria del GCAN, se llevó a cabo en Washington, D.C. los días 23 y 24 de octubre de 1997. E Grupo revisó el progreso y logros alcanzados desde mayo de ese año e identificó los obstáculos, definió planes de acción y acordó objetivos que perseguirían ambos gobiernos en los siguientes años.

Las Actividades reportadas por los Grupos de Expertos en 1997, fueron las siguientes:

La reducción de la demanda, siguió siendo uno de los principales objetivos del esfuerzo conjunto de México y los Estados Unidos para el control de drogas.

Control de precursores, el grupo ha facilitó un mayor intercambio de información sobre cargamentos de precursores y otros químicos, aseguramientos, y sistemas nacionales de control.

Lavado de Dinero, se presentó un reporte sobre logros bilaterales y acuerdos binacionales.

Tráfico de armas de fuego, se reportaron progresos significativos en relación con un acuerdo para aumentar el intercambio de información, la capacitación en métodos de investigación, la coordinación en investigaciones conjuntas, y el rastreo de armas aseguradas.

Erradicación, En cada año desde 1994, México ha encabezado al mundo en la destrucción de cultivos de drogas ilícitas.

Intercepción, el grupo tomó nota de que desde 1994, México ha aumentado la cantidad de drogas ilícitas aseguradas.

Prófugos, las dos delegaciones fueron informadas de los resultados de las negociaciones del protocolo al Tratado de Extradición, que contempla la entrega temporal de prófugos con el fin de que sean enjuiciados en el otro país, antes de que una condena se cumpla en cualquiera de los dos países.

Organizaciones criminales, el enfoque principal del grupo es desmantelar las principales organizaciones criminales en los dos países, y en todos los ámbitos y actividades en las que estas operen.

Cooperación multilateral, el grupo se comprometió a trabajar de manera conjunta para promover el éxito de la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas sobre Drogas, que se llevaría a cabo en junio de 1998.

Esta estrategia planteó las acciones concretas que emprenderían los dos gobiernos para lograr las 16 metas que establecieron en la Alianza Contra las Drogas, la cual incluye el desmantelamiento de organizaciones delictivas de las que provienen las drogas, continuar con los aciertos en la reducción de la demanda de droga, y la eliminación de los obstáculos para lograr una cooperación aún mayor con nuestro país en la aplicación de la ley.

A esta estrategia la guía el principio de que el narcotráfico y el abuso de las drogas son amenazas internacionales compartidas, y que sólo se puede derrotar actuando de forma conjunta, y los esfuerzos comunes sustentarán la soberanía y el estado de derecho que las organizaciones del narcotráfico buscan desgastar.

Se pretende que los resultados de esta estrategia permitan desarrollar los parámetros de común acuerdo, que indicarían si la estrategia funciona y qué también lo hace, y cómo seguir fortaleciendo los lazos de cooperación entre México y estados Unidos para combatir el narcotráfico.

Con base en las instrucciones de ambos países, el 6 de febrero de 1998 dieron a conocer una Estrategia Binacional entre México y Estados Unidos, sustentada en los principios declarados por los presidentes en el mes de mayo de 1997 en la alianza contra las drogas, la cual se analizará más adelante.

Los principios básicos de la estrategia fueron: el respeto absoluto para la soberanía y la jurisdicción territorial de ambos países; la responsabilidad compartida para enfrentar el problema de drogas ilícitas y delitos conexos, tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; la adopción de un enfoque integral contra drogas ilícitas, que enfrente simultáneamente los problemas de la oferta y de la demanda; lograr un equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de drogas en ambos países; y por último, la aplicación efectiva de las leyes en ambos países.

Derivado de ello, en mayo de 1997, México y Estados Unidos dieron a conocer un Estudio Diagnóstico conjunto sobre la naturaleza del consumo de drogas ilícitas en ambos países, y el grado en el que el narcotráfico y sus delitos conexos afectan a nuestras sociedades. Están de acuerdo en la magnitud del problema y tienen la determinación de combatirlo con todos los recursos a su alcance.

ESTE TEXTO DEBE SER LEÍDO EN VOZ ALTA

Para esto, han instruido a los respectivos miembros de sus gabinetes, a través del GCAN para el Control de Drogas, que elaboren una estrategia antinarcóticos y sus delitos conexos, y que refuercen recíprocamente su instrumentación, en apego a sus respectivos programas nacionales para el control de drogas.

A fin de reducir el problema del narcotráfico, decidieron intentar disminuir la demanda de drogas ilícitas a través del fortalecimiento de esfuerzos educativos y difusión pública; así como de la producción y la distribución de drogas ilícitas en ambos países, particularmente de la marihuana, las metanfetaminas, la cocaína y la heroína; tratar de orientar sus esfuerzos de procuración de justicia; fortalecer la cooperación bilateral y la coordinación de políticas en materia de procuración de justicia, y asegurar la protección de los funcionarios encargados de aplicar la ley; procurar que los fugitivos sean procesados de manera expedita, con apego al debido proceso legal, y que sean incapaces de evadir la justicia en un país huyendo al otro o permaneciendo en él. Con este fin, acordaron negociar un protocolo al tratado de extradición; identificar las fuentes donde proviene el tráfico ilegal de armas de fuego; trabajar conjuntamente con el propósito de concluir un acuerdo hemisférico para proscribir el tráfico ilegal de armas de fuego.

Asimismo, incrementar las capacidades de sus instituciones democráticas para combatir y eliminar el potencial de corrupción del tráfico ilegal de drogas en ambos países; fortalecer la cooperación en ambos lados de la frontera común con el objeto de incrementar la seguridad; controlar los precursores y los químicos esenciales; aplicar de manera más efectiva las leyes y reglamentos existentes para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países; asegurar y decomisar los recursos e instrumentos utilizados por el narcotráfico; mejorar sus capacidades para interrumpir los flujos terrestres, aéreos y marítimos de drogas; fortalecer y facilitar el intercambio de información y de evidencias; condenar a criminales y detener el tráfico de drogas; y garantizar la seguridad y el uso apropiado de esta información y evidencias.

La Quinta Reunión del GCAN, se llevó a cabo el 6 y 7 de abril de 1998. El punto más relevante de esta reunión fue la propuesta realizada por el Director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, el General retirado Barry McCaffrey, sobre la creación de un "grupo político de expertos" para que diseñe un mecanismo bilateral de las acciones y los resultados antinarcóticos, definir un grupo técnico que

determine quién evalúa, cómo evalúa y para qué evalúa. Es importante destacar que su objetivo fundamental sería opacar el proceso de certificación.

También se habló acerca de los avances obtenidos entre ambos países, desde la creación del GCAN, considerando que ha sido un instrumento de gran utilidad en el contexto de los esquemas bilaterales de cooperación.

Asimismo, dentro de las actividades del GCAN se encuentra la reunión que se llevó a cabo el 15 de febrero de 1999 en Mérida, Yucatán, mediante la cual se acordó sobre mediciones de efectividad que contemplen metas alcanzables y mediciones que serían utilizadas para llevar a cabo la estrategia en campos específicos que abarcan desde la prevención y el tratamiento a la aplicación y procuración de justicia.

Ambas naciones consideran, que tal y como acordaron en mayo de 1997, se deben tomar pasos que sean medibles en el esfuerzo bilateral de combatir un problema de esta magnitud. Las mediciones proveen una orientación específica para nuestros recursos. Se pretende que las mediciones sean el resultado de una continua y estrecha comunicación, que estas mediciones establezcan los niveles que ambas naciones han acordado para desarrollar esfuerzos contra las drogas.

Cada capítulo de las mediciones de efectividad contemplan medidas para que cada nación evaluara efectivamente y dé seguimiento a todos los puntos de la Alianza contenidos en la estrategia bilateral, basándose en los principios que enmarcan la cooperación bilateral México-Estados Unidos contra las drogas.

CAPITULO 3

Análisis del narcotráfico en México y Estados Unidos (1990-2000)

Los problemas más tensos entre México y Estados Unidos, respecto a la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, iniciaron con la muerte del Agente de la DEA Enrique Camarena Salazar de nacionalidad norteamericana y de su piloto Alfredo Zavala Avelar de origen mexicano, en el mes de febrero de 1986 en Guadalajara, México. En virtud de que el gobierno mexicano no hizo las investigaciones de acuerdo al criterio estadounidense, el Congreso norteamericano consideró a nuestro país como un problema de alto riesgo para la soberanía de esa nación.

Estos hechos, junto con lo acontecido en agosto de 1986, cuando se torturó en Guadalajara al agente de la DEA Víctor Cortés sirvieron de pretexto para que Estados Unidos, en la Ley Antinarcóticos de ese año, incluyera aspectos específicos sobre México.

A partir de ese momento, las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos se vinieron recrudeciendo, sobre todo debido a que en la Ley antes mencionada se estableció el proceso de certificación, que desde mi punto de vista, dio lugar a la legalización de Estados Unidos para intervenir aún más en la vida política de México y de otros países.

A partir de 1987, año en que Estados Unidos inició el proceso de certificación, a México se le ha certificado de acuerdo al criterio de "cooperación total", y hasta el 2000 nunca ha sido desertificado. Sin embargo, derivado de la decisión del Ejecutivo estadounidense sobre la buena cooperación mexicana en la lucha contra el narcotráfico, se han suscitado discrepancias entre el Presidente y el Congreso norteamericano, motivo por el cual cada vez que se acerca la fecha en que el primero dará a conocer la lista de los países que cooperan plenamente, se desatan una serie de conflictos, los norteamericanos culpan a los mexicanos del incremento del narcotráfico en ese país, y a su vez los mexicanos acusan a los norteamericanos por hostigarlos tanto.

De esta manera Estados Unidos, a partir del proceso de certificación, ha venido incrementando su participación en el ámbito nacional e internacional en la lucha contra el narcotráfico; sin embargo, durante los

últimos 10 años los resultados no han sido favorables, pero sí se han incrementado las fricciones entre México y Estados Unidos.

No obstante lo anterior, el desarrollo de las actividades bilaterales contra los estupefacientes entre ambos países no ha cesado, como es el caso de los puntos específicos tratados en la "Estrategia Binacional Estadounidense-Mexicana para el Control de la Droga, dada a publicidad el 6 de febrero de 1998. La estrategia resume las acciones que los dos gobiernos tomaron para encarar los problemas compartidos que fueron explicados en la Evaluación Binacional de la Amenaza de las Drogas, publicada en mayo de 1997"⁷³.

Una de las áreas en las que se hizo hincapié, fue la devolución de los prófugos de la justicia, ante lo cual ambos gobiernos firmaron un protocolo al tratado bilateral de extradición temporaria.

En 1997, Estados Unidos y México consiguieron nuevos adelantos en la devolución de fugitivos. Un nuevo protocolo al Tratado de Extradición firmado en noviembre, con motivo de la visita del presidente Ernesto Zedillo a Washington, fortalece la posición de ambos gobiernos en su lucha contra el crimen transnacional al permitir la extradición "temporal" de fugitivos sentenciados en un país para que respondan a cargos en el otro. Bajo este contexto, el gobierno de México aprobó la extradición de 27 fugitivos de la justicia de Estados Unidos (12 por delitos relacionados con las drogas), aunque 9 han apelado la orden de extradición, o encarar acusaciones en México. Asimismo, 13 fugitivos (7 de los cuales, están acusados de delitos relacionados con drogas) fueron entregados oficialmente. Otros 10 fugitivos (ocho ciudadanos estadounidenses y dos de terceros países) fueron expulsados por el gobierno de México a Estados Unidos en lugar de extraditarlos.

En ese año, México hizo progresos en su campaña contra las drogas y cooperó satisfactoriamente con Estados Unidos; sin embargo, existen aspectos de la cooperación bilateral que deben mejorar para que los dos gobiernos puedan obtener mejores resultados en su intento de atacar y dismantelar las organizaciones transfronterizas de tráfico de drogas.

México y Estados Unidos continuarán trabajando para expandir aún más las acciones de ejecución de la ley contra los principales cárteles

⁷³ <http://www.usembassy.org.mx/scrificacion.html>, "Textos en Español respecto a la certificación de la cooperación antidrogas", 11/03/99, p. 1.

mediante incautamientos, condenas y confiscación de bienes, así como mejorar la cooperación en la entrega de prófugos, particularmente de los principales traficantes de drogas, y acrecentar su capacidad de intercepción de droga, prestando atención especial al tráfico terrestre y marítimo, a través del aumento de la cooperación en la aplicación de las leyes en materia.

De acuerdo a su relación diaria entre los organismos de México y Estados Unidos, las conversaciones oficiales en el Grupo de Contacto de Alto Nivel y otros grupos bilaterales, así como la colaboración en foros multilaterales, los dos gobiernos deben encontrar resultados más productivos en la lucha contra el narcotráfico.

En el ámbito internacional, México y Estados Unidos han venido trabajando en casi todos los foros multilaterales, tal es el caso de la Estrategia Antidrogas de 1996 para el Hemisferio (llamada así por la cumbre de las Américas de 1994) y la Convención de Viena de 1988 de las Naciones Unidas. Se ha participado en acciones estratégicas con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Reunión Extraordinaria de la Asamblea de las Naciones Unidas y Cumbre Antidrogas que se llevó a cabo en junio de 1998, en Washington, por iniciativa del Presidente de México, Ernesto Zedillo, etc.

3.1 El avance del narcotráfico en México (1990-2000)

La necesidad de incrementar la lucha antinarcóticos por parte de México, se dio a partir de 1987, año que el que por primera vez Estados Unidos aplica la certificación. Ese año México fue certificado, como lo mencione anteriormente, bajo el criterio de cooperación total. Esta designación no convenció a algunos Senadores norteamericanos, de tal manera que solicitaron a su Presidente a que presionara a México para que a partir de esta decisión, corrigiera algunas deficiencias en su programa de erradicación de drogas.

En el segundo año en que se aplicó el proceso de certificación a México, también se le certificó de acuerdo a la designación de cooperación total. En esta ocasión se llegó a pensar que, probablemente, México se negaría a pagar la deuda que tenía con los Bancos Internacionales, en el caso

de que se le desertificara, presentándose diferencias entre el Ejecutivo y el Congreso, ya que los congresistas nunca han estado a favor de que a México se le considere socio para contrarrestar este flagelo, sí no que se le culpe del problema de narcotráfico en Estados Unidos.

En el año de 1989, hubo cambio de administración tanto en México como en Estados Unidos, por lo que se podría considerar que este proceso influyó para que una vez más se le certificara a México de acuerdo al criterio de cooperación total y, sobre todo, debido a que el mandatario mexicano incorporó en su agenda de trabajo la lucha contra las drogas como una actividad prioritaria y como una pieza importante en la política internacional mexicana. El Presidente Carlos Salinas de México, propuso la idea de modificar la Constitución e incorporar la Ley Federal Antinarcóticos.

Para los años siguientes México enfrascó una lucha positiva contra los estupefacientes, colocándose como uno de los principales países en la lucha contra las drogas a nivel latinoamericano (ver figura 4).

En lo que respecta a la cooperación financiera que Estados Unidos otorga par la lucha antidrogas, en 1992, "el gobierno mexicano anunció que estaba "mexicanizando" su lucha contra la droga y dejando, de esa manera, de recurrir a la asistencia financiera estadounidense para ese esfuerzo de México". En respuesta a esta decisión de las autoridades mexicanas, funcionarios estadounidenses explicaron en 1993 que "Washington suspendía su programa de asistencia en este rubro, al cual se le dedicaba en promedio 20 millones de dólares anuales para capacitación y refacciones de una flota de helicópteros arrendados al gobierno vecino"⁷⁴.

En lo relativo al apoyo de flotas de helicópteros y armas, el reporte de armas recicladas de la Federación de Científicos Americanos (Federation of American Scientist, FAS), indica que respecto a la exportación de armas excedentes, como resultado de la reducción de las fuerzas armadas estadounidenses al concluir la guerra fría, Washington ahora vende, renta o dona a países aliados equipo militar que ya no utiliza. Gran parte de este equipo, como los helicópteros Huey ofrecidos a México, es viejo y ha sido sustituido por equipo de tecnología más avanzada; sin embargo, de acuerdo con funcionarios militares entrevistados aquí, el equipo ha recibido buen mantenimiento y, en general, está en condiciones operativas.

⁷⁴ <http://serpiente.dgscaunam.mx/jornada/1996/mav96/960523/droga.htm>. "La jornada", 18/06/98, p. 3.

Figura 4
Estadísticas de México

(1991-1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Opio									
Cosecha (ha)	3,765	3,310	3,960	5,795	5,050	5,100	4,000	5,500	3,600
Cifras estimadas por la Guardia Costera Estadounidense (ha)	6,545	6,860	7,820	6,620	8,450	7,900	8,000	9,500	7,900
Erradicación (ha)	-	11,583	13,015	11,036	15,389	14,671	17,732	17,449	15,469
Cultivo (ha)	10,310	10,170	11,780	12,415	13,500	13,000	12,000	15,000	11,500
Producción	41	40	49	60	53	54	46	60	43
Cannabis									
Producción (ha)	17,915	16,420	11,220	10,550	6,900	6,500	4,800	4,600	3,700
Cifras estimadas por la Guardia Costera Estadounidense (ha)	10,795	12,100	9,970	8,495	11,750	12,200	10,500	9,500	19,400
Erradicación (ha)		16,872	16,645	14,227	21,573	22,961	23,576	23,928	33,583
Cultivo (ha)	28,710	28,520	21,190	19,045	18,650	18,700	15,300	14,100	23,100
Producción (ha)	7,775	7,795	6,283	5,908	12,400	11,700	8,600	8,300	6,700
Incautación									
Opio (mt)	0.10	0.17	0.13	0.15	0.22	0.22	0.34	0.15	0.80
Heroína (mt)	0.15	0.097	0.062	0.297	0.203	0.363	0.115	0.120	0.258
Cocaína (mt)	50.3	38.8	46.2	22.1	22.2	23.6	34.9	22.6	33.5
Cannabis (mt)	254.9	405	495	528	780	1,015	1,038	1,062	1,459
Anfetaminas	-	-	-	0.265	0.496	0.172	0.039	0.096	0.358
Arrestos									
Nacionales (3)	8,621	27,369	17,551	6,860	9,728	11,038	10,572	10,034	10,261
Extranjeros	141	208	75	146	173	207	170	255	203
Total Arrestados	8,762	27,577	17,626	7,006	9,901	11,245	10,742	10,289	10,464
Laboratorios Destruídos	9	4	5	9	19	19	8	7	

Fuente: http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/camex99_part3.htm

Pero en realidad, la mayoría de este equipo es obsoleto y no ha funcionado para los fines de la lucha antidrogas en México, ya que es equipo pesado y no pueda introducirse en las áreas boscosas donde se encuentran los plantíos.

Así, precisa que en 1993, las tasas de incidencia del uso indebido para toda la vida en México porcentualmente eran de 3.3 para la marihuana; 0.5 para la cocaína; 0.1 para la heroína y 0.3 para los alucinógenos, frente a 37.7, 11.3; 1.1 y 8.3 respectivamente, en Estados Unidos⁷⁵.

Además, la FAS cuestiona la forma en que se informa sobre los traslados en ese país, señalando que el valor actual del equipo frecuentemente se calcula por debajo de los precios de mercado, aún para equipo usado. Las discrepancias en el precio pueden ser bastante grandes: por ejemplo, el equipo otorgado a México costó más de 100 millones de dólares cuando fue adquirido nuevo por Estados Unidos, pero es valuado por el Pentágono en menos de 8 millones de dólares.

A principios de la década de los noventa, la prioridad fundamental de Estados Unidos en relación con México, fue asegurar la consolidación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que creaba un área de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos a partir de su entrada en vigor en 1994. Se reconoció que la lucha antidrogas había bajado de tono debido a la importancia que se le dio a dicho tratado. Como se mencionó anteriormente, en 1993 el gobierno de Salinas de Gortari exigió el control total sobre el programa antidrogas para México y rechazó la asistencia de Estados Unidos. El gobierno de Clinton, ansioso por asegurar la aprobación del TLCAN por parte de México, aceptó la "mexicanización" del problema antidrogas.

En una nota consultada en internet se menciona que "las detenciones relacionados con el narcotráfico disminuyeron en un 65% durante los tres últimos años de gobierno de Salinas y la incautación de partidas de cocaína disminuyó a la mitad; por su parte, el flujo de drogas ilegales por la frontera entre Estados Unidos y México aumentó drásticamente. Es posible, señala, "que una parte de este aumento fuera un efecto lateral del TLCAN, que facilitó el contrabando al incrementar el tráfico fronterizo"⁷⁶.

⁷⁵ <http://serpiente.dgscanam.mx/jornada/1996/may96/960523/droga.htm>, "La jornada", 18/06/98, p. 3.

⁷⁶ <http://www.geocities.com/Athens/Parthenon/3234/actual6.htm>, "los cárteles mexicanos se abren camino en el narcotráfico mundial agosto de 1997", 9/03/99, p. 3.

Durante el mandato presidencial de Carlos Salinas, la corrupción relacionada con las drogas alcanzó cotas insospechadas. Según el gobierno estadounidense y las agencias de investigación mexicanas, los jefes de cártel pagaban decenas de millones de dólares a miembros de alto nivel del gobierno de Salinas. Una gran parte del dinero se canalizaba a través de Raúl Salinas de Gortari, el hermano mayor del presidente, y Mario Ruiz Massieu, Fiscal General del Estado designado por el propio presidente como jefe de la lucha contra el narcotráfico. Ambos fueron detenidos en marzo de 1995⁷⁷.

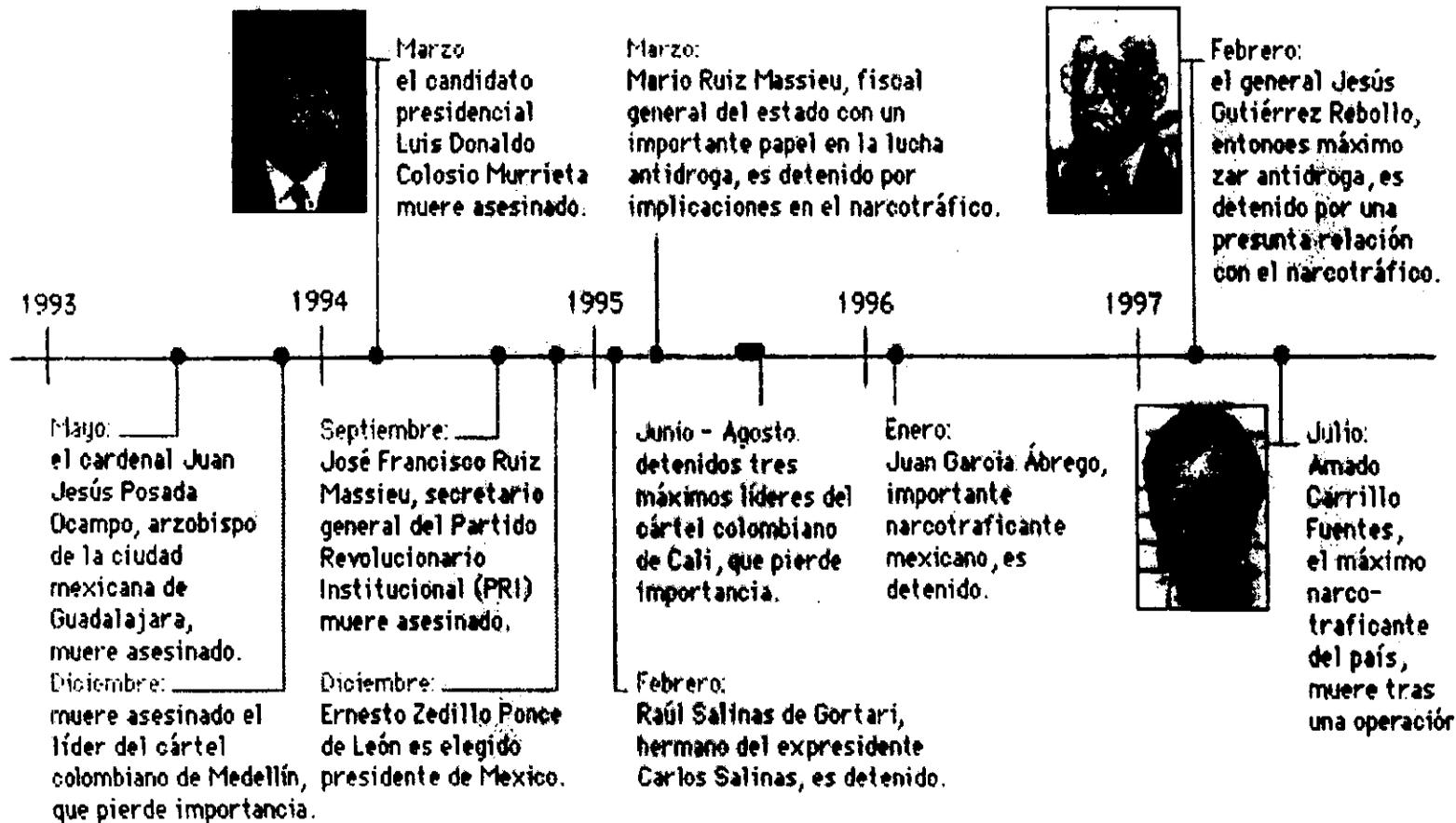
La corrupción en México ha tenido consecuencias serias, incluso mortales. En marzo de 1994, justos dos meses después de lanzar una campaña centrada en la desintegración de los cárteles, el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio Murrieta fue asesinado durante un mitin en Tijuana, crimen que a la fecha no se ha resuelto satisfactoriamente. Asimismo, en septiembre de 1994, José Francisco Ruiz Massieu, hermano de Mario, encargado de investigar el caso, fue relevado después de saberse que había ocultado información que relacionaba a Raúl Salinas, entre otros, con el tráfico de drogas (ver figura 5).

En esos momentos la lucha contra el narcotráfico estaba seriamente comprometida. En agosto de 1996, el fiscal de Ernesto Zedillo declaró que hasta un 80% del cuerpo policial del país no era de fiar. El porcentaje se consideraba aún más elevado en las zonas fronterizas. Al testificar ante el Congreso norteamericano en 1997, Constantine, director de la DEA, afirmó que casi un 90% de los policías, fiscales y jueces de Tijuana y del Estado de Baja California estaban en la nómina del narcotráfico.

Derivado de esto, en 1996 el Presidente Ernesto Zedillo delegó la responsabilidad de las operaciones antidrogas al ejército. Convencido de que el destacamento militar era menos corrupto que la policía, solicitó apoyo al General Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien designó Director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD). El exalto mando del ejército había llevado a cabo varios asaltos contra narcotraficantes en la zona de Guadalajara, pero a los dos meses de su designación, las autoridades mexicanas se debatieron con problemas de corrupción interna y concluyeron que el General también estaba en la nómina de Carrillo Fuentes. El gobierno mexicano declaró posteriormente, que algunos de los asaltos más

⁷⁷ *Ibidem*

Figura 5
Acontecimientos relevantes



importantes llevados a cabo por Gutiérrez Rebollo habían sido orquestados por el propio Carrillo Fuentes, para debilitar a sus rivales.

El General Gutiérrez Rebollo fue detenido en febrero de 1997, y juzgado junto con varios de sus cómplices, en tanto que el INCD fue sustituido por la Fiscalía Especializada de Delitos Contra la Salud.

Esta detención acercó a la policía al entorno de Carrillo Fuentes, quien ingresó en un hospital de la Ciudad de México en julio de 1997, para someterse a una cirugía plástica con la idea de eludir a la policía al transformar su aspecto. Durante el postoperatorio, sufrió un ataque cardíaco y murió.

Tras la entrada en vigor del TLCAN, la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México convirtió la lucha antidrogas en una prioridad fundamental. "Bajo el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, la lucha antinarcoóticos se ha revigorizado y ampliado", explica el Departamento de Estado en su informe anual al Congreso. "Mientras el gobierno mexicano continúa financiando gran parte de sus costos del programa contra el narcotráfico, ha solicitado la renovación de la asistencia para capacitación y técnicas en áreas especializadas de control de drogas".

Durante 1997, el gobierno de México adoptó medidas para iniciar la puesta en práctica de las importantes reformas legislativas de 1996, con el fin de promover actividades nacionales contra el tráfico de drogas y el crimen organizado. Estableció unidades especializadas de investigación, tales como las unidades de crimen organizado y de información financiera, para aplicar estas leyes. Se reconstituyeron las fuerzas fronterizas bilaterales especiales, y se destinó personal mexicano ha trabajar en esas unidades. Los agentes asignados a la nueva Oficina del Fiscal Especial y a las unidades selectas de investigación, además de mejorar su capacitación, fueron objeto de investigaciones mucho más rigurosas a las que sometidos sus predecesores, proceso que se está ampliando a todas las dependencias de la Oficina del Fiscal General.

Asimismo, el gobierno de México publicó las reglamentaciones necesarias para aplicar la legislación sobre el lavado de dinero aprobada en 1996, e inició trabajos con instituciones financieras para mejorar la eficiencia de su sistema nacional de declaración de transacciones cuantiosas y sospechosas de divisas. El Congreso mexicano inició el estudio de una

nueva legislación sobre confiscación de bienes y en diciembre de 1997, aprobó un proyecto de ley sobre el control de productos químicos que permitiera al gobierno regular todos los aspectos del comercio de precursores y productos químicos esenciales, para evitar su desviación a la producción de drogas ilícitas.

Aunado a lo anterior, México está tratando de sacar a la luz pública casos actuales de corrupción, y de reforzar las instituciones del sector penal para poder resistir a las influencias y presiones corruptas.

Las cifras obtenidas en el año de 1997, respecto a los decomisos de drogas, fueron muy superiores a los realizados en años anteriores. El gobierno de México decomisó 34.9 toneladas métricas de cocaína, 115 kilos de heroína, 343 kilos de resina de opio, 1,038 toneladas métricas de marihuana, 39 kilos de metanfetamina y destruyó 8 laboratorios clandestinos. En la erradicación de plantíos de drogas, se tuvo una importante reducción en la producción de resina de opio y de marihuana con relación a 1996, pasando de aproximadamente 54 a 46 toneladas métricas en el primer caso y de 3,400 a 2,500 en el segundo.

Asimismo, las autoridades arrestaron a 10,742 sospechosos de delitos relacionados con las drogas. Por lo menos 8 personas que los norteamericanos consideran importantes traficantes, fueron juzgadas y condenados a penas de 9 a 40 años de prisión; entre ellos figuran Joaquín Guzmán Loera (21 años), Héctor Luis Palma Salazar (22 años), Miguel Angel Félix Gallardo (12 años) y Raúl Valladares del Angel (29 años). Por su parte, Humberto García Abrego fue puesto en libertad y Rafael Caro Quintero tuvo una reducción de su sentencia⁷⁸.

Anteriormente, en enero de 1996, las autoridades mexicanas arrestaron a Juan García Abrego y lo extraditaron a Estados Unidos, donde se le juzgó y condenó a once cadenas perpetuas por actividades relacionadas con el tráfico de drogas.

Es importante destacar que México ha respaldado, en principio, iniciativas destinadas a mejorar la cooperación multilateral contra las drogas en el hemisferio, incluido el establecimiento del Centro Multilateral Antinarcóticos, y el fortalecimiento de varias instituciones de la OEA, a fin

⁷⁸ <http://www.uscmbassy.org.mx/scertificacion.html>, "Textos en Español respecto a la certificación de la cooperación antidrogas", febrero de 1998, 11/03/99, p. 5.

de promover una mejor planificación nacional integrada y una buena cooperación internacional.

3.1.1 Grupos organizados y capos de la mafia (Cárteles mexicanos)

Con el arresto del hermano del expresidente Carlos Salinas de Gortari, han salido a la luz pública los Cárteles que se han formado en México. Gran parte de los pioneros del tráfico de drogas en nuestro país, comenzaron en la década de los setenta, con el surgimiento de las organizaciones para comercializar marihuana.

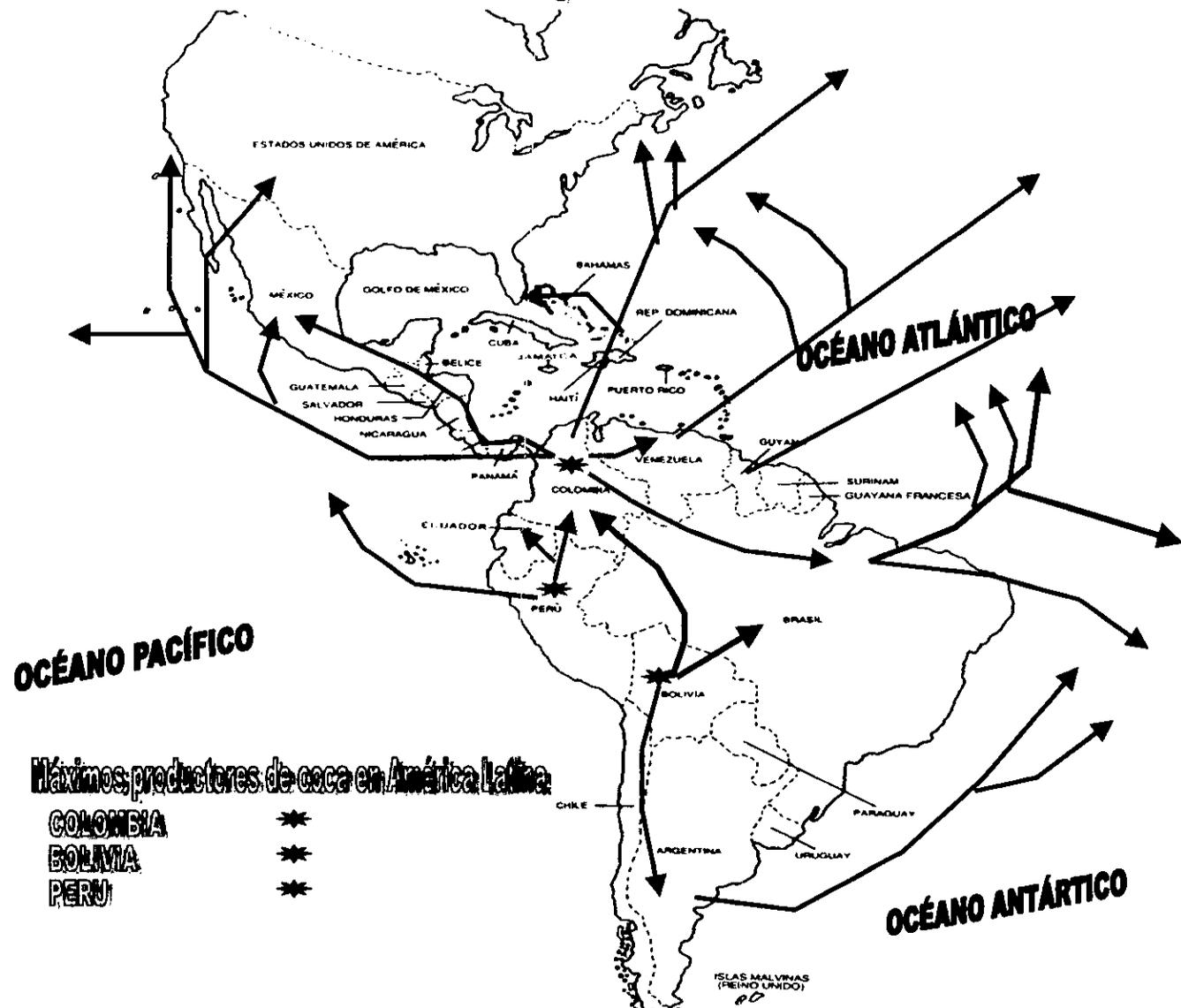
Amado Carrillo Fuentes, que después se convertiría en el máximo traficante de drogas mexicano, empezó pesando y contando bolsas de marihuana para su tío, fundador de uno de los primeros cárteles creados en los alrededores de la Ciudad de Guadalajara. De igual manera, Juan García Abrego, el primer traficante de drogas incluido en la lista de "Los diez Más Buscados por el FBI", formaba parte de una familia de contrabandistas del Golfo de México; su tío se dedicaba a enviar whisky a la otra orilla del río Grande, por el lado de Texas. Al llegar la década de los ochenta, los traficantes mexicanos de marihuana ya obtenían beneficios de grandes cantidades de dólares; sin embargo, aún no participaban en la parte más lucrativa del negocio.

En todas partes de México hay personas que se dedican al narcotráfico y por consecuencia hay matanzas y acosos de corrupción hacia la policía. Una ciudad famosa por sus familias poderosas de narcotraficantes es Nuevo Laredo, Tamaulipas, y aún cuando ahora no es algo nuevo, durante los años setenta fue testigo de una de las primeras guerras ocurridas entre las familias y los policías judiciales⁷⁹.

La cocaína, extraída de las hojas de la planta de coca, es una de las drogas ilegales más rentables. La coca se cultiva fundamentalmente en tres países latinoamericanos: Perú, Bolivia y Colombia (Ver Figura 6). La materia prima que de esa planta se obtiene, es denominada base de cocaína, la cual se refina para producir la droga en laboratorios clandestinos situados en la selva, la mayoría de ellos en Colombia. Desde allí, el producto final se empaqueta y se envía de contrabando a Estados Unidos.

⁷⁹ <http://www.sp.utexas.edu/jm/cwp/nlg/historia.html>, "La historia de Nuevo Laredo", 13/07/98, p. 1.

Figura 5



Según datos del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, recopilados en el informe del Clarín, los Estados de Quintana Roo, Tabasco y Chiapas son los mayores centros de recepción de la droga que llega de América Central y Sudamérica por cualquier vía de transportación aérea, marítima y terrestre no comercial concebible⁸⁰.

Desde esas desoladas regiones de nuestro país, cuyos índices de pobreza, analfabetismo y desempleo son los peores de México, la droga es transportada en camiones hacia la frontera de los Estados Unidos. Cada vehículo lleva cargamentos con un peso nunca superior a los 100 kilos. Luego de atravesar de sur a norte todo el territorio mexicano, los transportes se detienen en los estados fronterizos de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En esos lugares se efectúa el "trabajo fino" de la distribución, antes de despachar los cargamentos a sus destinos en Estados Unidos, el mayor consumidor mundial de drogas. Los Estados preferidos son Texas, California y Arizona⁸¹.

Durante décadas, los colombianos han dominado el comercio de cocaína, especialmente a través de las organizaciones criminales conocidas con el nombre de Cárteles de Medellín y Cali. Estos grupos consisten en grupos de traficantes individuales que han unido sus recursos para reducir sus riesgos y aumentar sus ganancias. En la década de los ochenta, el Cártel de Medellín controlaba el tráfico de cocaína, pero la violencia de sus tácticas lo llevó a confrontaciones con el gobierno colombiano. La mayor parte de los líderes del Cártel fueron detenidos o asesinados y la influencia del grupo decreció. Al llegar a la década de los noventa, el Cártel de Cali, cuyos integrantes operaban más basándose en sobornos, logró eclipsar al de Medellín.

En una nota de internet se comenta que, "A mediados y finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, los Cárteles colombianos enviaban sus cargamentos directamente a Florida y a otros destinos en Estados Unidos. Esta situación cambia a mediados de los ochenta, cuando las autoridades norteamericanas empezaron a incrementar su lucha contra el narcotráfico en el Caribe, lo que obligó a los colombianos a buscar otras rutas de entrada en el mercado estadounidense. Los traficantes mexicanos,

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ <http://www.clarin.com.ar/diario/96-09/07/mex3.htm>, Clarín Digital; El largo viaje de las drogas en camiones, 11/11/98, p. 1

dada su experiencia en el comercio de drogas y en cruzar la frontera, se convirtieron en socios naturales de los colombianos⁸².

El cártel de Cali fue el primero en desarrollar un contacto con los mexicanos. Transportaban la cocaína por barco o avión al centro o al sur de México, desde donde los traficantes pasaban el producto al otro lado de la frontera por un precio medio de unos 1,000 dólares el kilo. Los métodos variaban, unas veces se atravesaba la frontera a pie y en otras, la mercancía viajaba en compartimentos ocultos en contenedores, camiones, autos particulares y otros vehículos, o en "tráfico hormiga". En Estados Unidos, la cocaína era recibida por colombianos que se encargaban de su distribución.

Carrillo Fuentes fue uno de los mexicanos que ocupó un lugar importante en el Cártel de Cali. Su especialidad era la organización del transporte aéreo. Al desmembrarse el Cártel de Guadalajara a finales de la década de los ochenta, Carrillo trasladó su infraestructura a los alrededores de Ciudad Juárez, al norte de México. Al contar con la experiencia de Carrillo Fuentes, los traficantes de Cali y sus socios mexicanos empezaron a transportar toneladas de cocaína desde Colombia directamente a esa zona fronteriza de México.

Al tiempo que los colombianos se hacían cada vez más dependientes de sus socios mexicanos, éstos últimos procuraron afianzar su papel. García Abrego, que ya era el jefe de su propio Cártel situado en el Golfo de México, hizo a los colombianos una oferta. De acuerdo con información de agentes antidrogas estadounidenses y mexicanos, garantizó una entrega de mercancía en cualquier parte de Estados Unidos a cambio del 50% de los beneficios, pero en mercancía en vez de dinero. Los colombianos aceptaron sus condiciones y en poco tiempo, todas las grandes organizaciones mexicanas empezaron a pedir como pago parte de la mercancía, lo que les trajo como resultado grandes ganancias.

En tan sólo unos años, el pago en especie recibido por el transporte de cada cargamento de cocaína, permitió a los traficantes de drogas mexicanos establecer sus propias células de distribución de esa droga hacia Estados Unidos, y evolucionar de simples "correos" de los colombianos a "Jefes de Cártels", apoderándose gradualmente del mercado y asumiendo el control, hasta desplazar a los sudamericanos al día de hoy.

⁸² <http://www.geocities.com/Athens/Parthenon/3234/actual6.htm>, "los cárteles mexicanos se abren camino en el narcotráfico mundial agosto de 1997", 9/03/99, p.2.

A mediados de los noventa se crearon varias organizaciones mexicanas, cada una dominada cierta región. Los hermanos Arellano Félix, Ramón, Benjamín y Javier, controlaban el área de Tijuana; los alrededores de Guadalajara y Sonora pertenecían a los hermanos Quintero, Rafael y Miguel; Carrillo Fuentes dominaba Ciudad Juárez; García Abrego operaba en el Golfo de México; y los hermanos Amescua, Luis y Jesús, en Colima.

Una vez establecidos, los Cárteles mexicanos se diversificaron. En la década de los noventa empezaron a traficar también con la metanfetamina, un estimulante sintético ilegal que puede fumarse, esnifarse, inyectarse o tragarse. El primer paso consistía en introducir efedrina (principal componente de esta droga) en Estados Unidos y montar laboratorios simples donde manufacturaban la metanfetamina en polvo.

A principios de los noventa, los narcotraficantes en México se empezaron a repartir en cuatro principales Carteles: el de Tijuana, Sonora, Juárez y el del Golfo de México, aunque en los últimos años el Cártel de Colima ha venido desarrollando un papel preponderante en la materia, debido a que es la organización más importante de tráfico de drogas sintéticas. Dichas organizaciones desarrollan sus operaciones cerca del máximo mercado mundial: Estados Unidos (ver figura 7).

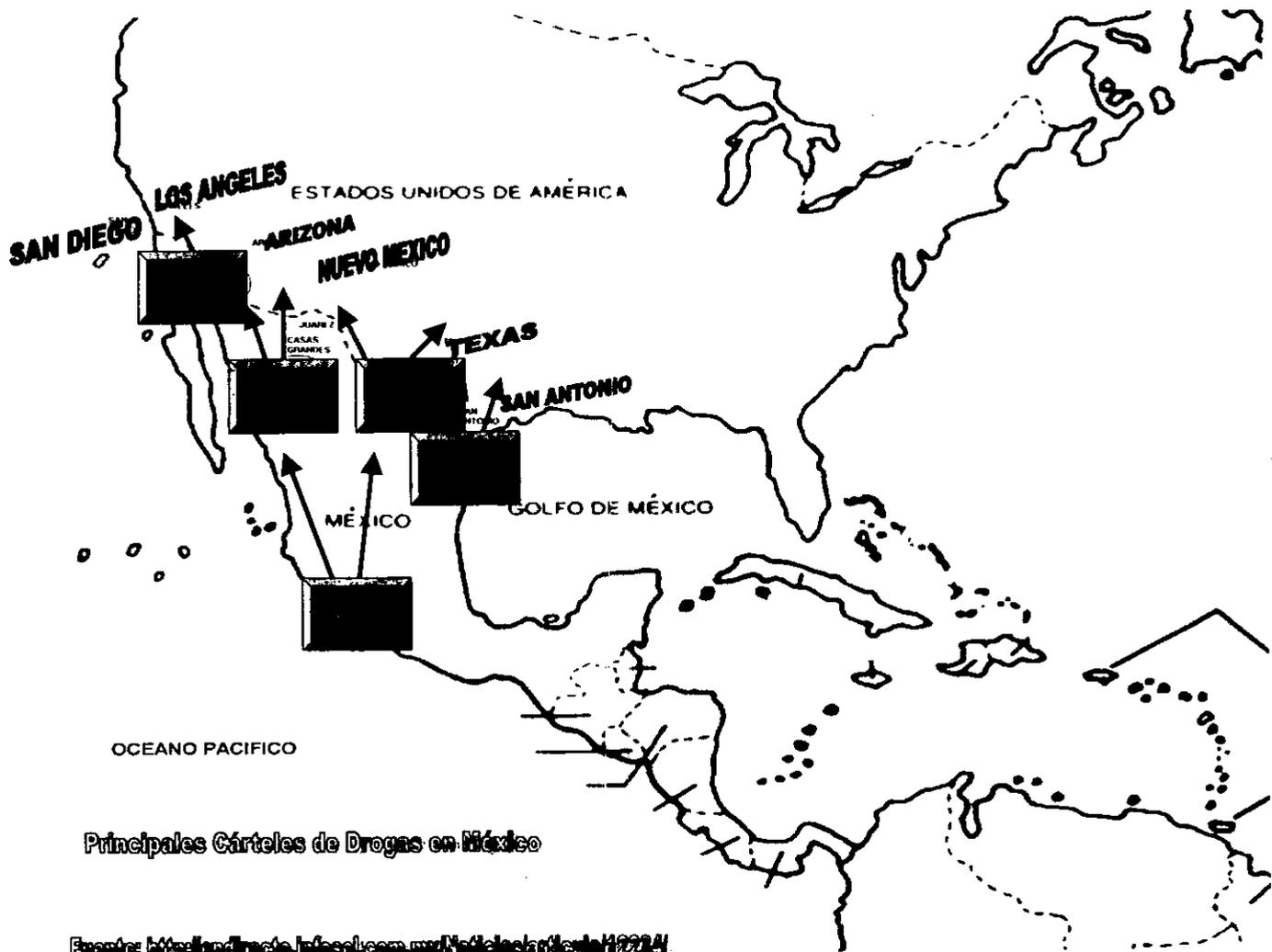
A continuación hablaré de éstas organizaciones criminales:

Cártel del Golfo, comandado por Juan García Abrego hasta 1996, y actualmente se relaciona a Oscar Malherve como su presunto líder, aún cuando se encuentra detenido en México. Los crecientes volúmenes de comercialización han convertido a éste Cártel, en virtual heredero regional de los declinantes Cárteles colombianos de Cali y Medellín. Se tienen datos de que el Cártel introdujo 960 toneladas de cocaína pura en Estados Unidos entre 1988 y 1995⁸³.

El Cártel del Pacífico o de Tijuana, comandado por Ramón Arellano Félix, uno de los 10 fugitivos más buscado por el FBI, y sus hermanos. Se ha convertido en una de las organizaciones criminales más poderosas y violentas del mundo, y está desplazando prácticamente a la mafia colombiana en Estados Unidos.

⁸³ *Ibidem*.

Figura 7



Principales Cárteles de Drogas en México

Reportes del Departamento de Estado de la Unión Americana, de la Agencia Antinarcoóticos de Estados Unidos (DEA) y de la organización francesa Observatorio Geopolítico de la Droga (OGD), coinciden en una tesis: el poderío de los Arellano Félix multiplica su crecimiento y expansión, dentro y fuera de México⁸⁴.

Distribuidora principalmente de cocaína y marihuana, a partir de 1996 la organización de los Arellano Félix logró desplazar a los colombianos en el tráfico de sustancias originarias de Sudamérica. Ahora controla casi totalmente el flujo de enervantes hacia la costa oeste de Estados Unidos. Y sigue creciendo.

Si una fecha ha sido determinante para el narcotráfico en México, esa es el 4 de julio de 1997. Ese día, con la muerte de Amado Carrillo en la ciudad de México, se cerró la expansión del Cártel de Juárez, lo que dio paso al fortalecimiento definitivo de la organización de los Arellano Félix⁸⁵.

De acuerdo con la DEA, a fin de superar al Cártel que dirigió Amado Carrillo, la banda de los Arellano Félix utiliza asesinos de San Antonio y Tijuana para realizar sus operaciones.

Su poder radica en la red de distribución establecida dentro de Estados Unidos y por los pagos multimillonarios a funcionarios mexicanos. La DEA estima que pagan hasta 1 millón de dólares semanales en sobornos a federales, estatales y municipales mexicanos para asegurar que no interfieran en las actividades de tráfico de marihuana, cocaína y heroína.

Investigaciones recientes de la DEA han mostrado que la organización de los Arellano Félix, ha expandido su control y están ahora transportando y distribuyendo drogas a otras organizaciones de tráfico en Chicago, Kentucky, Ohio y Nueva York⁸⁶.

De acuerdo con el OGD, la organización ha invertido en el lucrativo comercio ilegal de la heroína asiática, sumamente pura, importada de Hong Kong y de Pakistán. Al parecer, esta droga entra a México a través de Ensenada, situada a unos 800 Km de Tijuana, sede del Cártel, y de ahí es transportada en vehículos a Estados Unidos.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ <http://endirecto.onfosel.com.mx/Noticias/articulo/12234>, "Cártel del Pacífico: Adiós a los colombianos", 13/07/98, p. 1

⁸⁶ *Ibidem*, p. 3

El Cártel de Juárez: Puede decirse que, aliándose a las mafias colombianas de Medellín, Amado Carrillo Fuentes construyó el imperio más poderoso de tráfico de drogas en territorio mexicano.

En 1992, el Cártel de Cali "licitó" gran parte del transporte de la cocaína al Cártel de Juárez, creándose una beneficiosa sociedad entre Amado Carrillo y Miguel Rodríguez Orejuela.

Amado Carrillo, nació el 17 de diciembre de 1955, desde su juventud estuvo dedicado al crimen. Al comienzo operó como contrabandista para luego iniciar un tráfico más sostenido de marihuana. Sin educación formal, su conocimiento personal de la frontera mexicana-estadounidense le serviría en el futuro, para convertirse en un buen aliado del Cártel de Cali que buscaba internar su cocaína a través de otras rutas.

Conectado al pequeño Cártel de drogas afincado en Juárez, tras la muerte del jefe de la banda, Rafael Aguilar, a finales de los ochenta Carrillo logró hacerse del control del grupo. Rompiendo la hasta entonces tradicional pasividad de los Cárteles mexicanos. Carrillo en ese momento inauguró estrategias ambiciosas. Fue el primer narcotraficante mexicano en utilizar aviones Boeing 727 para trasladar sus cargamentos, lo que le valió el sobrenombre de "el señor de los cielos". En 1988, Estados Unidos extendió las primeras órdenes de aprehensión en contra suya.

El gran golpe de fortuna lo recibió a finales de 1992, cuando el Cártel de Cali instaló una "oficina" en México y se contactó con él para que se encargara del transporte de cocaína hacia Estados Unidos. A partir de 1993, Carrillo ya es mencionado en los informes de la DEA como uno de los mayores traficantes mexicanos. La beneficiosa alianza con los capos de Cali no sólo le reporta millones de dólares mensuales, sino también adoptó sus métodos de soborno.

Carrillo Fuentes llegó a destinar, en ciertos momentos, hasta la mitad de sus ingresos para comprar favores políticos, militares y empresariales. Ciertos negocios que Carrillo realizó con Raúl Salinas, hermano del exmandatario Carlos Salinas, figuran en la carpeta de acusaciones que la Procuraduría General de la República tiene en su investigación sobre el enriquecimiento ilícito de éste.

Tras la caída del líder del Cártel del Golfo, Juan García Abrego, en enero de 1996, Carrillo se perfila como el número uno de la mafia mexicana.

La suerte del capo comenzó a declinar cuando en febrero de 1997 cayó uno de sus mayores cómplices: el encargado de combatir el narcotráfico en México, el General Jesús Gutiérrez Rebollo, quien entre otras regalías, recibía un sueldo del Cártel de Juárez de 50,000 dólares al mes. Sin esta protección y con la publicación de diversas fotos de su rostro, Carrillo ofreció secretamente al gobierno de Ernesto Zedillo un pacto de tregua que no fue aceptado. Al verse amenazado y convertido ya en uno de los diez hombres más buscados por el FBI, la DEA y la INTERPOL, decidió emigrar para instalarse con gran parte de sus capitales en Chile.

Su muerte en julio de 1997, tras una fallida operación de cirugía estética en una clínica en México D.F., causó impacto mundial, como también cierta incredulidad por las circunstancias en que se produjo.

Cártel de Sonora: Aunque era un poco rezagado el grupo de Rafael Caro Quintero, coordinaba desde Sonora operativos aéreos. "Su capacidad de contrabandear consistía en su habilidad para coordinar operativos desde naves pequeñas de un sólo motor, que transportan marihuana y cocaína desde el sur de México hacia el estado de Sonora", indica la DEA.

En ese Estado se almacenan las drogas, principalmente en la parte norte, en vecindad con la frontera común. La organización utiliza caballos y personas para acarrear las toneladas a través de las zonas desoladas, desde el oeste de Agua Prieta, Sonora, hacia Douglas, Arizona, al este. En una nota consultada en internet se menciona que "Hay reportes repetidos que indican que una variedad de autoridades municipales, estatales y federales reciben sobornos que permiten a la organización de Caro acceso a pistas clandestinas en el vasto desierto de Sonora", dijo Thomas Constantine en marzo de 1997, al Congreso de Estados Unidos⁸⁷.

Cártel del Colima, es una organización familiar que tiene su centro de operaciones en ese Estado. Estaba comandada por los hermanos Luis y Jesús Amezcua, los cuales fueron aprehendidos por el Fiscal Antidrogas de la Procuraduría General de la República (PGR) de México, Mario Herrán Salvatti, en el mes de junio de 1998.

Esta organización, se caracteriza por ser la más importante en traficar droga sintética de anfetaminas y metanfetaminas, según informes de la Agencia Antidrogas norteamericana (DEA), de 1993 a 1998, había

⁸⁷ <http://endirecto.infosel.com.mx/Noticias/articulo/12234>, "Cartel del Pacífico: Adiós a los colombianos", 13/07/98, p. 5.

logrado montar una extensa red de tráfico de sustancias químicas a Estados Unidos, desplazando a las mafias asiáticas. Las investigaciones indican que los reyes de las anfetaminas obtenían en Europa o Asia los precursores químicos con los que elaboraban la droga, luego los introducían en México a través de empresas fantasma y los procesaban en laboratorios clandestinos.

Hasta el momento los hoy convictos hermanos Amezcua, sólo enfrentan procesos por blanqueo de dinero y asociación delictiva, pero no por narcotráfico, ya que hasta el momento no se les ha comprobado la relación de tráfico de drogas, pese a que en Estados Unidos está comprobado.

Cada seis años, los diferentes grupos de narcotraficantes se pelean entre sí por el control de los colaboradores más cercanos del Presidente de la República. Se establecen cuotas mensuales para cada funcionario que pudiera perjudicarlo. Para ello se utilizan intermediarios y sólo en casos excepcionales, el trato es directo.

Una vez logrado un acuerdo monetario y asegurar el principal objetivo de corromper y prostituir a las autoridades, se establecen reglas y la estrategia a seguir. El grupo de narcotraficantes ganador -no siempre es el que más paga-filtra información al gobierno sobre la operación de sus competidores para eliminarlos o sacarlos de circulación, al mismo tiempo de dar elementos a las policías y al ejército para que actúen contra los grupos rivales y cubrirse ante los ojos de la opinión pública, haciendo creer a la sociedad que se está luchando ferozmente contra el narcotráfico.

"Caro Quintero y 'Don Neto' eran competidores de Félix Gallardo. Este lo era del 'Chapo Guzmán' y los hermanos Arellano Félix, quienes a su vez lo fueron de Juan García Abrego. Los actuales socios del 'Señor de los Cielos' -Amado Carrillo- acabaron con García Abrego. Además de estos mafiosos, actualmente deben existir grupos que quieren terminar con el control de otros. Una lucha de todos contra todos, donde los funcionarios venden protección y refugio al mejor postor-, es la realidad de la lucha en México contra el narcotráfico 'Funcionario al que no logran comprar ... 'lo matan', así de sencillo"⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.larevista.com.mx/ed383/nota1.htm>, "La revista peninsular", México 1997, Unititle, 13/07/98, p. 2.

3.1.2. Programa Nacional para el control de las drogas en México

El Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD) 1989-1994 es una de las primeras acciones que ejecuta México a nivel nacional, esto con el fin de contrarrestar el problema de las drogas en nuestro país. Menciona que "El narcotráfico afecta a individuos, comunidades e instituciones. Sus causas, desarrollo y efectos llegan a influir en la organización social, económica, cultural y política del Estado". Dentro de las acciones más importantes abordadas en este programa se encuentran:

"La política exterior de México en la materia, sustenta como postulados básicos el equilibrio en la atención al consumo y tráfico de drogas y el respeto irrestricto a los esfuerzos que desarrolla cada país para combatir, de acuerdo con sus condiciones particulares y en un marco de absoluto respeto a su soberanía, las diversas manifestaciones del problema"⁸⁹.

De igual manera y considerando que por la dimensión, complejidad y universalidad de este problema, ningún país pudo hacerle frente con éxito en forma aislada, pueblo y gobierno mexicanos reconocen que es necesario ejercer un claro sentido de responsabilidad compartida y de solidaridad internacional. Procura en este plano establecer una acción multilateral coordinada y estrechar lazos de cooperación regional y bilateral basado en un diálogo serio, honesto e imbuido de un espíritu de concertación y de respeto a la soberanía.

Esta voluntad se ha puesto de manifiesto a través de la suscripción de acuerdos, convenios, instrumentos multilaterales y en las diversas acciones y reuniones en las que México participa. Sobresale su actividad en el seno de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la ONU órgano consultor de carácter propositivo y de evaluación, en la que ha formado parte desde su creación en el año de 1946, y en la que actualmente ocupa la primera vicepresidencia.

México contribuyó en el diseño y promoción de la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas, adoptada en Viena en el mes de diciembre de 1988, instrumento multilateral de

⁸⁹ Procuraduría General de la República, "Programa Nacional para el Control de Drogas en México, 1989-1994", México, 1989, p. 24.

cooperación que fue aprobado por el Senado de la República en noviembre de 1989.

En la Comisión Responsable de Reunir en Forma Regional a los Jefes de los Organismos, Nacionales Encargados de Combatir el Narcotráfico (HONLEA), México ha ocupado la presidencia en el ámbito mundial y de 1989 a 1990, la presidencia regional. Asimismo, México contribuye y recibe aportaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas.

En el contexto hemisférico, la cooperación nacional se orienta por los postulados del Programa de Río de Janeiro de 1986, y de la Declaración y el Programa de Acción de Ixtapa de 1989, enmarcados en el seno de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, que durante el período 1991-1992 presidió México.

Asimismo, México tiene firmados convenios con diferentes países, como: Estados Unidos, Venezuela, Colombia, Guatemala, Costa Rica, Belice, Canadá, Ecuador, Cuba, Jamaica, Bolivia, Chile, Honduras y Perú, así como con Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, URSS, Francia e Italia. Igualmente tiene firmado un memorándum de entendimiento con el Gobierno de Canadá sobre cooperación para combatir el narcotráfico y el fármaco dependencia.

México participa activamente, junto con otros países, en el grupo de expertos de la OEA para la preparación del reglamento modelo sobre el lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas.

En el momento que México elaboró su programa para la lucha antidrogas, tipificaba el lavado de dinero como delito fiscal, por lo que propuso lo siguiente:

- Establecer un sistema de detección, verificación y persecución de operaciones financieras relacionadas con el narcotráfico.
- Adecuar la legislación con el propósito de incluir, dentro de los delitos asociados al narcotráfico, el referente al lavado de dinero y activos.
- Fortalecer y formalizar la cooperación internacional en materia de intercambio de información sobre el lavado de activos provenientes del narcotráfico, así como la referente al aseguramiento, decomiso y aplicación de bienes producto del narcotráfico.

La estrategia internacional de México se proyecta en cuatro ámbitos, siendo el más amplio el relativo a las relaciones multinacionales desarrolladas a través de la ONU, fundamentadas en la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, así como en las acciones y compromisos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

El segundo se basa en las acciones que en el plano hemisférico viene desarrollando en el seno de la CICAD de la OEA, y se enmarca en los lineamientos del Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro de 1986, del Programa Interamericano de Quito (sobre la educación preventiva integral contra el uso indebido de drogas), así como de la Declaración y Programa de Acción de Ixtapa de 1990.

En el ámbito nacional, México desarrolló e instrumentó dos programas específicos que le permitieron cumplir adecuadamente sus metas contra el narcotráfico, uno se orientó a dar atención a la frontera norte y el otro a la frontera sur del país.

Por último, el objetivo fundamental es lograr vínculos bilaterales con los países con los que se comparte esta responsabilidad.

El PNCD, fue formulado con base en el todavía limitado conocimiento de la realidad ese primer instrumento programático dejaba importantes preguntas sin respuesta, sus conceptos eran vagos y el extraordinario dinamismo del fenómeno obligaba a seguir profundizando en el análisis del tema, para perfeccionar la postura nacional sobre el mismo.

Si bien en México, el índice de consumo de drogas es relativamente bajo en comparación al de otros países, y en los últimos años ha mostrado una tendencia a disminuir, la producción de enervantes, en cambio, mantiene una tendencia creciente, tanto en superficie como en el número de sembradíos que abarca. Sin embargo, el principal problema lo constituye el flujo de drogas como la cocaína, la marihuana y recientemente la heroína, provenientes de Centro y Sudamérica, ya que esta red de tráfico ha generado vínculos entre las organizaciones delictivas de carácter transnacional, cuyos recursos económicos le permiten contar con sofisticados medios de transporte para llevar a cabo sus actividades.

Como puede apreciarse, tanto para México como para la comunidad internacional, combatir el problema de las drogas y los delitos asociados a éstas, constituye un importante reto. El Gobierno de la República asume este reto con el Programa Nacional para el Control de las Drogas (PNCD) 1995-2000, coordinado por la PGR, a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), en el cual se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que once Secretarías de Estado se han comprometido a desarrollar, con el fin de conjugar esfuerzos para enfrentar de manera firme y unificada este problema social que afecta a la nación¹⁸.

Este Programa constituye el marco dentro del cual deberán encuadrarse los programas antinarcoóticos específicos formulados y ejecutados por distintas dependencias y México, a través de entidades de la administración del Estado. Para los gobiernos estatales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general, dicho marco orientará sus planes y proyectos de una vida sana y libre de drogas para todos los miembros de la sociedad, con la cual México pueda enfrentar de manera integral y en todas sus manifestaciones este grave problema.

Su objetivo es reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de sicotrópicos y estupefacientes.

El programa está integrado por cinco grandes apartados: diagnóstico, objetivos, estrategias, ejecución del programa y coordinación, seguimiento y evaluación.

El diagnóstico describe el panorama actual del problema de las drogas en México; los objetivos señalan con precisión la meta que se pretende alcanzar y siete estrategias para lograrlo: enfoque integral, inteligencia, corresponsabilidad y participación social, fortalecimiento de la prevención, especialización de las estructuras del Estado, desarrollo tecnológico y adecuaciones del marco jurídico⁹⁰.

La coordinación, seguimiento y evaluación del Programa recae en la PGR y su ejecución se realizará de acuerdo con los programas de trabajo elaborados por cada una de las instituciones participantes, en los cuales se definirán metas específicas, períodos de ejecución y los procedimientos a

¹⁸ http://pgr_server.pgr.gob.mx/fepadcs/pncd.htm, Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, 14/10/98, México, 1999, p. 2.

⁹⁰ *Ibidem*.

seguir, además de responsabilizarse del seguimiento y evaluación de las acciones relativas a su ámbito de competencia.

Pero a pesar de todos los esfuerzos realizados por México para combatir al narcotráfico, es preciso insistir, cuantas veces sea necesario, que mientras no se logre abatir el consumo de drogas en Estados Unidos, de poco servirán todas las acciones de nuestro país encaminadas a reducir la producción y el tráfico de enervantes. Son valiosos los esfuerzos conjuntos, sobre todo cuando se comparte una extensa frontera común, pero deben encaminarse no en una sola dirección, como hasta la fecha, sino también en la principal, el mercado, el cual no tiene visos de reducirse.

Por supuesto, el narcotráfico es altamente corruptor y no combatir este aspecto sería un grave error. Sin embargo, tal como lo menciona una nota del universal "Lo que no es válido, es pretender aprovechar esta difícil coyuntura para ejercer presiones que van en contra de una relación bilateral fundada en el respeto recíproco. Esta es una premisa de la mayor trascendencia, tomando en cuenta que la vecindad entre nuestro país y Estados Unidos, es un factor geopolítico imperecedero⁹¹.

Es un deber de los gobiernos ofrecer una lucha frontal contra el fenómeno del narcotráfico, pero sin presiones externas. Se estima que es necesario establecer con Estados Unidos, lazos de cooperación estrechos y a largo plazo, de conformidad con la importancia del problema y considerando que la sensatez y un espíritu positivo deben regir las relaciones bilaterales, a fin de asegurar un futuro más promisorio para ambas naciones. Es ilógico que entre socios haya pugnas constantes que obstaculizan, aún más, el sano desarrollo del país que más necesita crecer y progresar. Por esto, es necesario que el gobierno mexicano demuestre con hechos su decisión para combatir toda corrupción, a fin de no dar margen a presiones indebidas.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, aseguró que Estados Unidos debería ser desertificado por su alto consumo de drogas, al mismo tiempo que reconoció el esfuerzo de México en la lucha contra el narcotráfico, e incluso se congratuló por los éxitos registrados por los servicios policiales mexicanos en el combate al cultivo, fabricación y tráfico ilícito de estupefacientes⁹².

⁹¹ <http://www.el-universal.com.mx/net2/1997/sep97/25sep97/opinion/01-op-a.html>, "El universal", 13/07/98, p. 5

⁹² <http://www.unam.mx/nacional/1997/mar97/05mar97/05in313.html>, El Nacional en Internet, 11/1198, p. 1

Lo anterior, explica el informe, en virtud de que el problema del uso indebido de drogas no reviste la misma amplitud, ya que mientras tiene una incidencia mínima en México, ésta es máxima en Estados Unidos y lo sitúa como el mayor mercado ilícito de drogas del mundo. En conferencia de prensa, el miembro de la JIFE, Manuel Quijano, dijo que "nosotros deberíamos desertificar a Estados Unidos por no haber tenido éxito en disminuir la demanda de drogas en ese país"⁹³.

El informe destaca que entre México y Estados Unidos se mantiene una estrecha cooperación en materia de narcotráfico, particularmente entre los servicios policiales; además, "toma nota con satisfacción" de la elaboración de programas de prevención y tratamiento de la toxicomanía, lo que permite efectuar comparaciones directas.

3.1.3. Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD)

Con el propósito de contar con un órgano técnicamente especializado para el control de drogas, el cual redundará en una mayor efectividad en el combate al narcotráfico y simultáneamente, permitir, que la Procuraduría General de la República atienda con mayor eficacia las responsabilidades que su Ley Orgánica le otorga, el Gobierno Federal crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el 17 de junio de 1993, conforme al decreto publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación⁹⁴.

Las principales atribuciones que se le confirieron al Instituto fueron:

Artículo 2º.- El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional y preservar, en coordinación con las dependencias competentes, la salud integral de los habitantes del país, dentro de las políticas y lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la República.

⁹³ *Ibidem*

⁹⁴ Procuraduría General de la República, Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 1993, p. 58.

El Instituto contará con agentes de la Policía Judicial Federal, así como con los demás servidores públicos que requiera para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3º fracción X.- Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, acuerdos y convenios de cooperación con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales.

Artículo 5º.- El Instituto contará con un programa de cooperación internacional.

Artículo 7º.- El INCD estará a cargo de un comisionado, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República a propuesta del Procurador General de la República.

El 9 de diciembre de 1996, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, designó al General Jesús Gutiérrez Rebollo, como Director del INCD, cargo que ocupó sólo durante 72 días, toda vez que en febrero de 1997, se pudo comprobar que dicho general estaba involucrado con uno de los capos más buscados por la policía internacional, el famoso "señor de los cielos", Amado Carrillo Fuentes, líder del Cártel de Juárez.

Antes de asumir sus funciones en el Instituto, Gutiérrez Rebollo había ocupado durante 7 años la Comandancia de la V Región Militar, que abarca los Estados de Jalisco, Zacatecas, Colima, Sinaloa y Aguascalientes. Entre sus éxitos en la lucha contra el narcotráfico figuran la captura de "El Güero Palma" el 24 de junio de 1995; del colombiano Iván Taboada en mayo de 1996; y de los hermanos Lupercio Serrato en agosto de 1996, todos ellos integrantes de bandas rivales del Cártel de Juárez. Fueron estos antecedentes lo que le sirvieron para convertirse en el zar antidrogas mexicano.

En diciembre de 1996, recién nombrado, Gutiérrez Rebollo participó en la elaboración de la estrategia conjunta antinarcóticos para 1997, que iba a ser lanzada pública y simultáneamente el 21 de febrero (tres días después de su captura), en la Casa Blanca y en la Residencia Oficial de los Pinos. Sin embargo, y mientras en los círculos del ejército mexicano se especulaba que a Gutiérrez Rebollo se le podía aplicar la pena de muerte por traición a la patria y poner en peligro la Seguridad Nacional, filtraciones de prensa indicaron que los nexos del general con el narcotráfico habían sido

descubiertos por el servicio de inteligencia de la DEA, y comunicados al procurador Jorge Madrazo durante su reciente visita a Washington. De confirmarse esa versión, la captura de Gutiérrez Rebollo habría sido una respuesta forzada del gobierno mexicano para impedir que la revelación se hiciera en Washington, semanas antes de la visita oficial a México del presidente Bill Clinton, prevista para el mes de abril siguiente.

La destitución del alto jerarca castrense cimbró a las fuerzas armadas y exhibió la penetración del narcotráfico en las instituciones mexicanas. Las fuerzas armadas habían venido ocupando cada vez más funciones públicas que, por tradición, son desempeñadas por civiles. El analista Carlos Fazio menciona que "casi todas las policías del país están hoy militarizadas, el ejército ostenta de tiempo atrás el control de la lucha contra el narcotráfico"⁹⁵.

El asunto del General Gutiérrez Rebollo, llamó la atención por la forma en que se manejó, ya que el Ministro de Defensa rompió las reglas de juego internas del ejército, vigentes desde 1946, al vulnerar la estructura militar. Para empezar, nunca antes un alto mando había sido entregado a la autoridad civil para ser sometido a juicio, ya que existe una Procuraduría Militar que se encarga de hacer consejos de guerra, y las normas que se le rigen son de una estricta confidencialidad.

Hasta antes de este escándalo, existían tres formas de deprimir situaciones de ese tipo, para quitar de en medio a un militar se le ascendía, se le retiraba con honores o se moría. Cosa que no sucedió con Gutiérrez Rebollo, ya que se llamó a todos los jefes de zonas militares y a la prensa, en lo que virtualmente fue un juicio público.

Carlos Fazio, hace mención al comentario de Guillermo Garduño, quien lo define como "un asunto de Seguridad Nacional", y sugiere tres hipótesis sobre los verdaderos motivos del juicio, aparte del narcotráfico: una de ellas alude un choque de intereses entre dos grupos opuestos en las fuerzas armadas, encabezado uno por el Ministro de Defensa y otro por el militar defenestrado; la segunda tendría que ver con una necesidad interna de renovación en el alto mando castrense, y la tercera con la "urgencia" del gobierno mexicano por obtener la certificación del gobierno de Estados Unidos"⁹⁶.

⁹⁵ <http://www.worldcom.nl/tmi/drogas/folleto3/fazio.htm>, Fazio, Carlos, México: el caso del narco-general", 24/03/99, p. 1.

⁹⁶ *Ibidem*.

Otro asunto que llamó la atención, fue la sorpresa y desilusión que el caso Gutiérrez Rebollo causó a los funcionarios norteamericanos. La Casa Blanca, McCaffrey y los jefes de la DEA y del FBI, pusieron el grito en el cielo porque mencionaron que habían compartido información de inteligencia "altamente sensible" con el General, quien pudo haberla transmitido a Amado Carrillo, poniendo en peligro las vidas de los 51 agentes de la DEA que operan en México, al quedar expuestos a las represalias del Jefe del Cártel de Juárez.

Para el General McCaffrey no se acabaron las sorpresas ahí, ya que una nota de la revista Newsweek revelaba que de tiempo atrás Gutiérrez Rebollo estaba en la lista de sospechosos de la base de datos computarizada de la DEA, el Sistema de Información sobre Drogas y Narcóticos Peligrosos (NADDIS), en cuyos archivos estaba registrado que el general tenía "relaciones cuestionables con narcotraficantes y que estaba involucrado en encubrimientos en el pasado". Carlos Fazio comenta que "quizás la DEA ocultó la información al General McCaffrey, en virtud de que como se sugirió, hubo una guerra entre los servicios de inteligencia de la DEA, la CIA, el Departamento de Estado y la Casa Blanca, que impidió compartir información crítica"⁹⁷.

A la llegada de la señora Madelaine Albright como Secretaria de Estado, se le dio celeridad a una propuesta de Estados Unidos que tenía preparada desde 1995, en la cual se pretendía presionar a México y tenerlo como socio en la creación de la flota área multinacional antinarcóticos que, bajo el mando del Pentágono, subordinaría a los ejércitos latinoamericanos; oferta que rechazó Gutiérrez Rebollo.

La intensa presión que después ejerció Estados Unidos sobre México, no fue gratuita: el caso Gutiérrez Rebollo sirvió a los norteamericanos para demostrar al presidente Ernesto Zedillo que el ejército mexicano no estaba preparado para combatir al narcotráfico. De esta manera, la Casa Blanca quedó en posición de condicionar la certificación a una mayor penetración de las fuerzas militares y policiales norteamericanas en sus contrapartes mexicanas. "México perdió la lucha contra el narcotráfico", parecía el mensaje de nuestros vecinos.

Hasta antes del escándalo de Gutiérrez Rebollo, el ejército era la única institución que se había mantenido al margen de la relación con los narcos: en el ejército Zedillo tenía fuerza para resistir las presiones

⁹⁷ *Ibidem.*

norteamericanas de penetración militar estratégica. En la lógica de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, lo que vendría sería lo peor para México: la cesión de la soberanía.

Carlos Fazio hace mención a los comentarios de "Saxe-Fernández", experto en Seguridad Nacional y académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien señala que "existen evidencias de tiempo atrás, de que Estados Unidos necesita tener en México a unas Fuerzas Armadas fuera de los cuarteles y entretenidas en conflictos internos, como pieza clave de un diseño global que busca asegurar el control, por las compañías multinacionales, de los recursos geoestratégicos del país, en particular sobre el petróleo y el uranio del subsuelo. El caso del narcogeneral puede ser el eslabón que falta para cerrar el círculo de la dependencia, iniciar la fase final hacia la consecución de ese objetivo"⁹⁸.

Debido a los problemas derivados por el escándalo Gutiérrez Rebollo, el presidente decidió en abril de 1997, establecer la Fiscalía Especializada para Asuntos Relacionados con Delitos Contra la Salud, encargada actualmente del control de las drogas en el ámbito nacional, dirigida actualmente por Mario Herrán Salvatti.

3.2. Estados Unidos y el narcotráfico en los últimos 10 años

Gracias a su gran capacidad económica, logística y tecnológica Estados Unidos puede llegar a la luna desde 1969, pero no obstante su enorme poderío y su vocación hegemónica perdió la guerra de Vietnam y está perdiendo la del narcotráfico, al ser incapaz de controlar sus fronteras por donde ingresan las drogas.

Desde los inicios del narcotráfico el gobierno norteamericano definió qué se debe entender por este delito, así como dónde y cómo debe reprimirse, qué medios utilizar, con qué recursos y cuando deben hacerse los desembolsos.

Con el tiempo, también ha establecido cuando y cómo condicionar la cooperación internacional, imponiendo sus términos en los convenios que deben firmar los gobernantes de los países productores o de tránsito de drogas, los exámenes a que deberán sujetarse, etc. Pero, no sólo definen el

⁹⁸ *Ibidem*, p. 4.

cómo, sino que, en los últimos años, cada 1ro. de marzo, califican unilateralmente el estado de la lucha contra el narcotráfico, y aplican sanciones cuando no están conformes con los resultados.

Según Michael Levine (1994,425), "parece que toman parte de este proceso de calificación todos los departamentos del gobierno federal: DEA, FBI, CIA, NSA, IRS, DIA, ATF el Departamento de Estado, el Pentágono, Adunas, el Servicio de Guardacostas, el Ejército, la Fuerza Naval, la Fuerza Aérea, la Infantería de Marina; y cada uno lucha por obtener mayor campo de acción y una porción mayor del presupuesto para la guerra antidroga"⁹⁹.

A raíz de la extinción de los regímenes socialistas, las fuerzas militares de Estados Unidos se volcaron contra el enemigo más escurridizo de todos los tiempos: el narcotráfico. Ni siquiera la guerra del Golfo Pérsico les ha preocupado tanto. En 1990, poco antes de la invasión de Irak a Kuwait, el General Maxwell Arruman, en ese tiempo Jefe del Comando Sur, calificó a la Guerra contra las Drogas, como la "única guerra que nos queda por librar".

Al incorporar el binomio país víctima / país victimario y más tarde, el ingrediente de la responsabilidad compartida, las drogas para Estados Unidos se han convertido en un problema geopolítico que amenaza la estabilidad y seguridad global. Lo más censurable de Washington, es que pretende hacer prevalecer la "militarización" en los países productores de coca.

En 1990, el Senado de Estados Unidos autorizó la incursión de las Fuerzas Armadas contra el Narcotráfico en América Latina (FFAA), cuyo antecedente es la Ley Antidrogas de 1986 que, como se recordará, condiciona la ayuda económica según el avance de la lucha, mediante la certificación a 30 países que están en la lista roja.

Durante la administración de Ronald Reagan (1981-1989), aumentó vertiginosamente el consumo de drogas. Por ello, se establecieron planes contra el narcotráfico, incluso la conformación de una sola fuerza continental o multinacional con la participación de la DEA, el FBI, y de las policías de Europa, México y Sudamérica.

El expresidente del Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas, Guillermo Bederal y Viscarra, afirmó que "para

⁹⁹ *Ibidem*, p. 8.

liberar una guerra de verdad contra la droga en los Estados Unidos de América, se necesitará 21,000 millones de dólares, 90 batallones de infantería, 50 compañías de helicópteros, 110 aviones espías tipo AWC, 54,000 soldados, 30 aviones Hawkey, 90 aviones P-3, 50 globos con radar, 1,000 aviones regulares de combate y 160 cruceros y destructores. También se debería quintuplicar el número de agentes de la DEA¹⁰⁰.

En realidad una de las propuestas más serias de Reagan en esta materia, fue presentada en el Proyecto de Ley General Contra las Drogas de 1988, de la que resumimos los aspectos más importantes para los objetivos del presente trabajo:

- Autorizar 101 millones de dólares en 1989 destinados a los programas internacionales de control del narcotráfico.
- Ordenar al embajador de los Estados Unidos de América ante la OEA gestione la información de un grupo multinacional que realice operaciones contra el tráfico internacional de drogas ilegales.
- Asignar 1 millón de dólares para armamento defensivo, helicópteros y aeronaves que los Estados Unidos proporciona a otros países para utilizarlos en las campañas de interdicción de narcóticos.
- Asignar 2 millones de dólares para la capacitación de agencias de ejecución de la ley de otros países; así como asignar 3.5 millones de dólares para la adquisición de armamento, municiones y otros suministros.
- Permitir al Presidente transferir fondos de ayuda exterior retenidos a unos países debido al incumplimiento de ciertas normas contra los narcotraficantes, para que puedan utilizarlos otros países que las cumplan.
- Vigilar el estricto cumplimiento de las limitaciones impuestas por el Congreso en años anteriores sobre ayuda a los países.
- Asignar 5 millones de dólares en ayuda económica a Colombia para proporcionar protección contra los ataques narcoterroristas a jueces, funcionarios gubernamentales y periodistas.
- Ampliar la lista de las cuestiones, que el Presidente debe informar al Congreso, sobre el grado de cooperación en la lucha contra los narcóticos por los países que son importantes productores o puntos de tránsito de los mismos. Si el Presidente no puede efectuar la certificación requerida para un determinado país, ha de suspenderle toda la ayuda norteamericana, y ordenar a los representantes de

¹⁰⁰ <http://usuarios.iponet.es/casinada/14narco3.htm>, La despenalización del Narcotráfico, (III), Williams, Herrera Añez, Revista Casi Nada, Bolivia, p. 11.

Estados Unidos en los bancos multilaterales, que voten en contra de los préstamos de dicho país.

- El Secretario de Estado informará al Congreso, a más tardar el 1 de octubre de cada año, acerca de los países que afrontarían sanciones en virtud de la Ley de Asistencia Exterior de 1961.
- Permitir a la Secretaría de Estado ofrecer recompensas por información concerniente a delitos relacionados con los narcóticos, cometidos fuera de Estados Unidos.
- Negar la revalidación del pasaporte a toda persona condenada por delito mayor federal o estatal relacionado con las drogas, y a quien haya utilizado un pasaporte o cruzado una frontera internacional para la comisión de dicho delito. El delincuente no será elegible para recibir un pasaporte mientras esté en prisión o legalmente se le exige estarlo; o mientras esté en régimen de libertad condicional o libertad supervisada después de haber estado encarcelado como resultado de su condena.
- Exigir que la Secretaría de Estado, el Servicio de Aduanas y el Servicio de Inmigración y Naturalización presenten un plan detallado de ejecución sobre como establecer un programa de seguridad fronteriza.
- El Secretario de Hacienda negociará con los ministros exteriores de finanzas, el establecimiento de una agencia internacional de control monetario para fomentar la adopción de leyes uniformes sobre transacciones de dinero y lavado de dinero.
- Establecer negociaciones internacionales con bancos exteriores y otras instituciones financieras, para mantener registros adecuados de transacciones monetarias grandes en Estados Unidos, y establecer un procedimiento para poner dichos registros a disposición de los agentes de ejecución de las leyes de Estados Unidos.
- Si el Secretario de Hacienda determina que las instituciones financieras de un país extranjero, participan sustancialmente en lavado de dinero internacional y el país no está negociando de buena fe, el Presidente puede imponer sanciones.
- Las instituciones financieras de otros países que mantengan registros adecuados, incluyendo la identidad y ocupación de toda persona que haga transacciones financieras superiores a 10,000 dólares, están exentas de sanciones.
- Permitir la venta de artículos o servicios de defensa, si el Presidente determina que son para actividades de lucha contra los narcóticos.

La apertura de George Bush (1989-1993) se exteriorizó en la Cumbre de Cartagena de Indias, Colombia, del 15 de febrero de 1990 (George Bush, Alan García, Virgilio Barco y Jaime Paz Zamora) y de San Antonio de Texas (EE.UU.), del 26 y 27 de febrero de 1992.

Propusieron la creación de una fuerza supranacional y un nuevo Plan Marshall, capaz de movilizar los recursos económicos para la ejecución del desarrollo alternativo, la interdicción y la reducción del consumo.

Los periodistas Gerardo Irusta y Edwin Miranda (1995), sostienen "que está vigente una Nueva Doctrina de Seguridad Nacional para el Hemisferio", aprobada al calor de la Guerra Fría y poco después de la Segunda Guerra Mundial, de claro combate al comunismo, y que ha durado cerca de cincuenta años. Nada nos hace dudar que esta nueva Doctrina, pueda durar más o menos ese tiempo por una sencilla razón: Estados Unidos siempre define sus líneas maestras cuando menos para un cuarto de siglo y jamás por cinco o diez años.

La lucha contra el narcotráfico mexicano, obedece al uso y el abuso de drogas por los norteamericanos, uno de los problemas sociales más acuciantes a los que se enfrenta el gobierno estadounidense. Según resultados preliminares presentados en un informe oficial de un estudio llevado a cabo por la SAMHSA (Substance Abuse and Mental Health Services Administration), en 1996 había 13 millones de usuarios ilegales de drogas en Estados Unidos. Aproximadamente 10,1 millones eran consumidores de marihuana o hachís y 2,6 millones consumían cocaína, el resto ingerían heroína, alucinógenos y otras drogas, tales como la metanfetamina.

El consumo de drogas está relacionado con un gran número de problemas sociales. Influyen en las cifras de personas sin hogar, en las tasas de abandono escolar y, además es una de las conexiones más evidentes entre el narcotráfico y el crimen. Según información de la DEA, aproximadamente un tercio de los actos de violencia y la mitad de los asesinatos cometidos en Estados Unidos, están relacionados con las drogas.

En lo relativo al lavado de dinero, Estados Unidos pretende suministrar asistencia a 20 países más para establecer y fortalecer las unidades de inteligencia financiera. En cuanto a los recursos que Estados Unidos aplicará al combate a las drogas para 1999, exceden de los 17,000 millones de dólares.

Además, en Estados Unidos se está analizando la posibilidad de crear una universidad virtual para la prevención y el tratamiento de la adicción a sustancias controladas, mediante el uso de tecnología moderna para intercambiar conocimientos y experiencias a través de las fronteras nacionales.

La estrategia antinarcoóticos de Washington, diseñada como una eficaz arma de presiones y de injerencia en los países productores y de tránsito de las drogas, adquiere en el caso de México una particularidad. Desde Ronald Reagan, la frontera de 3,200 kilómetros, ha llevado a los sucesivos gobiernos de la Casa Blanca, a considerar a su vecino del sur como un "asunto de Seguridad Nacional". Esa visión ha sido traducida por muchos académicos y analistas mexicanos en forma más descarnada: para los gobernantes y legisladores de Estados Unidos, México es un problema doméstico.

Bajo esa concepción, Estados Unidos no sólo ha justificado el monitoreo de la política mexicana antidrogas, sino de la propia economía, llegando incluso a tomar el petróleo como prenda a raíz del millonario paquete de rescate de Bill Clinton a nuestro país cuando se dio la crisis posdevaluatoria del peso en diciembre de 1994, lo que algunos definen como vulneración de la soberanía. Pero una muestra más clara del intervencionismo norteamericano fue cuando se capturó en febrero de 1997 al General Gutiérrez Rebollo, ya que a consecuencia de ese escándalo fueron muy claras las presiones que ejerció Clinton sobre el presidente Zedillo, a cambio de la certificación de acuerdo con las seis condiciones para otorgársela:

1. Arresto, en un plazo de seis meses, de los capos Amado Carrillo (Cártel de Juárez) y los hermanos Arellano Félix (Cártel de Tijuana);
2. Extradición de 12 narcotraficantes mexicanos, algunos en prisión, como Rafael Caro Quintero;
3. Inmunidad diplomática para los 39 agentes de la DEA asignados oficialmente a México;
4. Permiso para que el personal de la DEA pueda portar armas en territorio mexicano;
5. Autorización para que barcos de la Guardia Costera estadounidense ingresen en aguas mexicanas y cumplan tareas de interdicción;
6. Participación plena de las Fuerzas Armadas mexicanas en una fuerza multinacional americana para combatir el tráfico de drogas (proyecto

que estaba planeado inicialmente en la base Howard en el Canal de Panamá), aunque noticias oficiales han informado que esta posibilidad no se realizará.

La caída de Gutiérrez Rebollo, también sirvió para dismantelar el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), que dirigía el general, y crear una "DEA mexicana". Según notas publicadas por la revista TIME, la nueva dirección antidrogas mexicana sería a imagen y semejanza de la DEA, y sus agentes serían seleccionados y entrenados por el FBI, la CIA y la propia DEA. Se prevé la posibilidad de que la nueva Fiscalía Antidrogas creada en México, quedará bajo el paraguas de los servicios de inteligencia de Washington.

De acuerdo a algunas publicaciones de la revista The New York Time, las revelaciones sobre la penetración del narco en las altas esferas del poder político, militar y financiero de México, desencadenó una competencia entre las agencias de espionaje estadounidenses, después de que la CIA no creyó los informes de la DEA sobre el general Gutiérrez Rebollo. La revista menciona que la estación de la CIA en México, -la más grande en el continente- cerraba un ojo cuando había un asunto relacionado con la droga o la corrupción en el aparato de seguridad política interna, pero que después del escándalo del general comenzó a analizar las ramificaciones de los Cárteles de Medellín y Cali en México, y quedó autorizada para hacer operaciones encubiertas en México.

La revista además, considera que México volvió a ser prioridad para los servicios de inteligencia: la DEA, la CIA, el FBI, la Oficina del Tesoro para asuntos de lavado de dinero, el Centro de Inteligencia Nacional para el narcotráfico y que hasta algunos niveles diplomáticos de oficinas de Estados Unidos en México, aumentaron las investigaciones sobre la penetración del narcotráfico en altos niveles económicos, políticos y de gobierno en México.

Algunos autores señalan que la ofensiva estadounidense, estaba orillando al gobierno de Zedillo a aceptar la cooperación multilateral de Estados Unidos, en la reorganización de los servicios antinarcóticos mexicanos por agencias estadounidenses: la apertura de los servicios civiles y militares mexicanos de inteligencia a Estados Unidos; y la aceptación de una fuerza continental antidrogas bajo el control del Pentágono. Algunas revistas revelan la existencia de un Comité Linear, grupo descrito por funcionarios estadounidenses como una colaboración dirigida por un centro antinarcóticos de la CIA y la DEA, a fin de encontrar los puntos más débiles

de la producción y distribución de la cocaína. Ese Comité observaba hacia Los Andes, pero las pistas del Cártel de Cali llevaron la atención sobre el narcotráfico mexicano.

Derivado de lo anterior, a continuación se hará un análisis sobre la participación de las principales organizaciones de inteligencia del gobierno de Estados Unidos en la lucha contra las drogas.

3.2.1. El papel de la Agencia Antidrogas Norteamericana (DEA) en la lucha contra el narcotráfico

La Drugs Enforcement Administration, conocida por sus siglas como la DEA, se creó en 1973 durante el periodo del Presidente Richard Nixon, a fin de contrarrestar el narcotráfico y las organizaciones más poderosas en Estados Unidos y en el exterior.

En un principio fue el FBI, los temibles agentes federales que irrumpían en las destilerías clandestinas de la mafia norteamericana, rompían los barriles a piquetazos y derramaban el licor por el piso. Corrían los tiempos de la Ley Seca y, cuando los delincuentes burlaban las fronteras de distritos y estados, una implacable policía interestatal los perseguía hasta el último rincón de Estados Unidos.

Ahora, caído el Muro de Berlín y disuelta la KGB, la peor amenaza contra la salud política y social de los Estados Unidos, la constituye la producción y comercialización de narcóticos. Cincuenta por ciento de las drogas ilegales producidas en el mundo, son consumidas en territorio norteamericano. La mitad del movimiento anual de narcodólares - aproximadamente doscientos cincuenta mil millones - pasan por bancos norteamericanos. En líneas expresadas en una nota consultada de internet se menciona que "Es la hora de la DEA, la agencia antinarcóticos más poderosa del planeta, llamada a ocupar en el fin de siglo - cual sheriff de la Aldea Global- el lugar de privilegio que le han cedido la CIA y el FBI¹⁰¹.

La principal misión de la DEA es detener a aquellas organizaciones involucradas en la producción, distribución, consumo y tráfico de sustancias sicotrópicas, sobre todo en su destino hacia Estados Unidos.

¹⁰¹ <http://www.revistanueva.com.ar/00309/Nota00/nota.htm>, "Un sheriff para el mundo", p. 1.

Aunque por su alineación político y militar podría decirse que la sede principal de la DEA es la Casa Blanca en Washington, la agencia antinarcótics tiene su mayor base de operaciones en el Paso, Texas, próxima a la caliente frontera con México.

En el Paso está instalada el arma más poderosa de esa organización, una base de datos denominada NNIS (National Narcotics Intelligence System), la cual tiene información muy completa sobre el tráfico de drogas y armas, inmigración ilegal y movimientos financieros dentro y fuera de Estados Unidos.

Alrededor del NNIS, se mueven aproximadamente -en territorio norteamericano- unos cuatro mil agentes y empleados, distribuidos en diecinueve divisiones de campo. En el exterior, la DEA cuenta con setenta oficinas instaladas en cuarenta y nueve países (casi siempre en las sedes diplomáticas estadounidenses). En cuanto al presupuesto, se calcula que dispone anualmente de veinte mil millones de dólares, la mayoría de los cuales se gastan dentro de Estados Unidos.

El Delegado de la DEA en cada país, quien actúa a las órdenes del embajador norteamericano, se reporta regularmente a la Office of International Programs del Departamento de Estado; es decir, a un organismo político y no al Departamento de Justicia.

Es por eso que las voces verdaderamente autorizadas de los Estados Unidos, en materia de lucha contra el narcotráfico, son Thomas Constantine, Director de la DEA, el General Barry McCaffrey, Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas y el Presidente Clinton. En otras palabras: lo judicial, lo político y lo militar, en lo que a drogas concierne, están completamente subordinados al poder político.

Hasta hace poco, la estrategia del Departamento de Estado norteamericano, y consecuentemente de la DEA, fue poner el mayor empeño en la represión del narcotráfico, tratando de descabezar a los carteles y a las mafias de la droga, fuera de Estados Unidos.

Con cifras muy desalentadoras en la mano -por ejemplo, todavía entran a Estados Unidos doscientas cuarenta toneladas de cocaína por año-, el Presidente pidió a los organismos del Estado poner un mayor esfuerzo económico y cultural en la prevención, incluso fuera del territorio estadounidense.

La otra gran preocupación de la DEA, expresamente manifestada en el Informe del Departamento de Estado, es el money laundering (lavado de dinero), que cierra en el mundo el circuito del narcotráfico.

De los quinientos mil millones de dólares que genera por año la droga en el mundo, la mitad se blanquea a través de bancos de los Estados Unidos. A la DEA le preocupa, fundamentalmente, la otra mitad, toda vez que la considera una importante fuga de divisas de la economía norteamericana.

Debido a su gran participación en la lucha contra el narcotráfico la DEA está involucrada activamente en las gestiones de educación y prevención del consumo de drogas dirigidas a reducir la demanda de estupefacientes en ese país. Estas gestiones se coordinan por medio del Programa de Reducción de la Demanda de la DEA, el cual fue creado oficialmente en 1986, y es operado principalmente por agentes especiales de esa organización, a quienes se conoce como Coordinadores de Reducción de Demanda (CRD), ubicados en cada una de las 22 divisiones de campo de la agencia.

Con el aporte de los CRD, la Sección de Reducción de la Demanda en la sede de la DEA, designa las áreas de prioridad nacional en las cuales concentra las actividades de educación y de prevención del consumo de droga, mismas que son:

Educación contra la legalización: La DEA participa activamente como opositora en el debate sobre la legalización de las drogas, a fin de aumentar el conocimiento público sobre las cuestiones en torno a los conceptos erróneos en esta materia.

Adiestramiento policial: La organización procura mostrar a los oficiales policiales, la manera en que pueden influir en el problema de las drogas fuera del campo policial, mediante la asistencia a sus comunidades locales para que desarrollen estrategias de educación y prevención del uso de drogas.

Programas Juveniles: La DEA hace hincapié en brindar a los niños los instrumentos que necesitan, a fin de resistir la presión que sobre ellos se ejerce para que usen drogas. Por ejemplo, la DEA apoya el Programa DARE (Educación sobre la Resistencia al Uso Indebido de Drogas), como una acción bien organizada para llegar a los jóvenes con mensajes eficaces de

prevención y para aumentar su conocimiento sobre los riesgos del consumo de drogas¹⁰².

Drogas en el lugar de trabajo: La organización provee conferencias de adiestramiento y seminarios sobre "drogas en el lugar de trabajo" a compañías en todo el país.

Conciencia de drogas en los deportes: La DEA proporciona adiestramiento a los técnicos deportivos de escuelas secundarias, para ayudarlos a desarrollar actividades de prevención de drogas dentro de sus programas atléticos escolares, y trabaja con famosas personalidades deportivas en iniciativas contra las drogas.

Adicionalmente, la DEA trabaja en estrecho contacto con las comunidades interesadas en establecer coaliciones comunitarias para atender los problemas de drogas que plagan a sus vecindarios.

En lo que se refiere a las actividades de esta organización en México, en últimas fechas se menciona que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo aceptó que agentes de la DEA, formen parte de una nueva fuerza conjunta bilateral, que se encargará de combatir a los narcotraficantes en "seis puntos específicos del territorio mexicano".

Una fuente diplomática no identificada, citada el lunes 3 de marzo de 1997 por los diarios el Financiero y el Universal, reveló que la formación de una fuerza de inteligencia, que estaría integrada por 18 agentes de la Procuraduría General de la República de México e igual número de agentes de la DEA, fue pedida al procurador mexicano Jorge Madrazo, por el Director de la Agencia Antidrogas estadounidense, Thomas Constantine¹⁰³.

De ésta forma, se crean seis células de trabajo en nuestro país, cada una compuesta por tres agentes de la DEA y tres de la Procuraduría General de la República Mexicana, además de un intérprete.

Los 39 agentes de la DEA que operan oficialmente en México cuentan con inmunidad diplomática, pero carecen de licencia para portar armas. De acuerdo con la versión periodística antes citada, dichos agentes podrán "pinchar" teléfonos para grabar conversaciones sospechosas y participar en

¹⁰² <http://usiabg.usis.uscmb.se/journal/jigic/0796/jigs/jigfoc3.htm>, Programa de la DEA para la erradicación de la demanda, julio 1996, p. 1.

¹⁰³ <http://www.clarin.com.ar/diario/97-03-05/1-02701d.htm>, Clarín digital: EE UU y México forman un grupo antidrogas de elite, 11/11/98, p. 1.

allanamientos en casas donde supuestamente se realicen contactos con narcotraficantes. La fuente dijo que la fuerza conjunta binacional contará con un presupuesto desahogado.

Según el Time, la fuerza será "a imagen y semejanza" de la DEA, y sus miembros serán seleccionados y entrenados por la DEA, el FBI y la CIA.

De acuerdo con algunos informes, el gobierno de México aceptó que 21 agentes de la DEA, ingresen en forma temporal a territorio nacional, para hacer investigaciones sobre narcotraficantes en zonas de la frontera y en las ciudades de Tijuana, Laredo, Ciudad Juárez, Matamoros y en dos más que están por definirse, aunque podrían ser Reynosa y Nogales. Asimismo, en esas ciudades se podrían incorporar entre tres y cuatro agentes más de la DEA, según sea el caso.

Los 21 agentes de la DEA tendrían una actuación de apoyo en intercambio de información; sin embargo, es importante destacar que son adicionales e independientes a los 51 agentes, incluido personal administrativo y técnico, que se encuentran actualmente en el país y a los 12 aceptados para que operen en el centro de México.

En correspondencia, 60 policías mexicanos podrán operar en territorio estadounidense. Una fuente gubernamental explicó al rotativo que, con base en el principio de reciprocidad, esos agentes mexicanos podrán ingresar a Estados Unidos, de manera también temporal, y estarán divididos en ciudades específicas de ese país.

Aún que desafortunadamente dichas versiones han sido difíciles de confirmar, tienen mucho de cierto.

3.2.2. La participación de la Oficina de la Investigación Federal (FBI) en la lucha contra el narcotráfico

La Oficina de la Investigación Federal, mejor conocida por sus siglas en inglés como "FBI", fue fundada en 1908 por el General Charles J. Bonaparte, quien designó una fuerza innomada de agentes especiales para constituir una agencia investigadora bajo las órdenes del Ministro de Justicia de Estados Unidos.

Por orden del Ministro de Justicia, General George W. Wickersham, después de una serie de cambios, en 1935 la Oficina de la Investigación Federal recibió oficialmente su actual nombre¹⁰⁴.

El sello del FBI fue adoptado en enero de 1941, cada color y símbolo en el sello tiene una significación especial:

El color azul y las escalas en el sello significan la justicia: El color rojo se compara con la fuerza y el valor. El blanco simboliza la luz y la verdad. Como en la bandera americana, hay una raya roja más que blanca. El oro del color muestra el valor total del sello.

Las 13 estrellas representan los trece Estados originales en la Unión. Las hojas paradas del laurel simbolizan la fama y el honor académico. Las 46 hojas en las dos ramificaciones del laurel representan los 46 Estados de la unión en 1908, año en que el FBI fue fundado. El lema del FBI, "fidelidad, valor e integridad", es un recordatorio de las calidades y los factores de la motivación de sus agentes. Las frases "Ministro de Justicia" y la "Oficina de la Investigación Federal", significan que el FBI está bajo la jurisdicción del Departamento de Justicia. Finalmente, los bordes dentados del sello muestran la aspereza de la oficina y de su capacidad de soportar la prueba del tiempo.

La misión del FBI: es mantener la ley, con base en la investigación de violaciones del derecho penal federal, para proteger a los Estados Unidos contra actividades de inteligencia no nativa y terrorista; para proporcionar ayuda, a los aplicadores de la ley en el ámbito federal, estatal, local y a agencias internacionales; y para realizar estas responsabilidades de una manera que responda a las necesidades del público y sea fiel a la Constitución de los Estados Unidos.

El FBI es dirigido por un director cargo que actualmente ocupa Luois J. Freeh, y un Diputado Director. Sus oficinas se encuentran en la Cd. de Washington y su organización comprende jefaturas que dependen de nueve divisiones y de cuatro oficinas; mantiene 56 oficinas de campo, aproximadamente 400 agencias residentes, 4 instalaciones del campo especializado, y 32 oficinas o postes no nativos del enlace conocidos como fijaciones legales. Cuenta con unos 11,400 agentes especiales y 16,300 empleados que realizan funciones técnicas y administrativas, así como con un presupuesto anual del orden de los 2,800 millones de dólares.

¹⁰⁴ <http://babelfish.altavista.com/cgi.bin/translate>, Una historia abreviada del FBI, 4/12/98, p. 1.

Los programas de investigación que a continuación se indican, representan las responsabilidades del FBI conferidas por ley:

- Counterterrorism (Contra Terrorismo)
- Crimes/White-Collar (Crímenes Financieros o de Cuello Blanco)
- Counterintelligence no Nativo (Contra Inteligencia no Nativa)
- Crime/Drugs Ordenado (Crimen Organizado de Drogas)
- Crímenes violentos y delincuentes importantes
- Los Derechos Civiles
- Materias del Aspirante¹⁰⁵.

Durante el primer periodo de su historia, el FBI investigó las pocas violaciones y crímenes federales existentes, tales como fraudes bancarios. En la Primera Guerra Mundial se le asignó la responsabilidad del espionaje, del sabotaje y la sedición. Después de la prohibición en 1920, sus acciones se orientaron a la captura de gánsters y con las modificaciones a su estatuto en la década de los 30's, numerosos delitos fueron tipificados como delitos federales, ante los cuales inició su intervención.

La talla y la jurisdicción del FBI creció durante la Segunda Guerra Mundial, debido a la importancia de los problemas sudamericanos. Al finalizar esa guerra y con el advenimiento de la edad atómica, el FBI comenzó a conducir las investigaciones de seguridad para la Casa Blanca y otras agencias estatales, relacionadas con los candidatos a las posiciones sensibles del gobierno, y con actividades que comprometieran a la seguridad de la nación.

Los derechos civiles y el crimen organizado, se convirtieron en preocupaciones importantes del FBI en los años 60, al igual que el terrorismo, el crimen financiero, las drogas, el lavado de dinero y los crímenes violentos, durante los años 70 y los años 80.

El FBI proporciona información al Centro Nacional de la Inteligencia de la Droga (NDIC), ubicado en Jhonstown, Pensilvania. El NDIC recoge y consolida los informes de los servicios de inteligencia en la base de datos droga-drug-trafficking, desarrollada en acatamiento la ley federal y otras disposiciones oficiales. El recurso es supervisado por el Ministro de Justicia.

¹⁰⁵ <http://babelfish.altavista.com/cgi-bin/translate>, Hoja del hecho del FBI, 4/12/98, p. 1.

El papel que desempeña el FBI en investigaciones internacionales, se ha incrementado debido a la autoridad que le fue concedida por el Congreso norteamericano de extender su jurisdicción extraterritorial, como respuesta al aumento del crimen de drogas organizado a nivel internacional de la inteligencia no nativa, del terrorismo y del crimen financiero. El FBI establece y mantiene enlace con la responsabilidad de aplicar la ley y con los servicios de seguridad e inteligencia en muchos países extranjeros. El enlace se mantiene de acuerdo con las órdenes ejecutivas, los estatutos, las pautas generales del Ministro de Justicia y la política del FBI.

En lo relativo al involucramiento del FBI en la lucha contra las drogas, participa conjuntamente con la DEA para combatir los tráficó de narcóticos, a través del Centro de la Inteligencia del Paso Texas de esta última; sin embargo, la participación del FBI en la lucha antinarcóticos ha sido irrelevante en los últimos años.

Hasta antes de la última década, el FBI era considerado como una pieza importante en el programa antidrogas de Estados Unidos, debido a su participación en la evaluación que hace a los países respecto a sus esfuerzos y logros en la lucha contra la producción y el tránsito de las drogas, recopilando información que remite al Presidente y éste, a su vez, la envía al Congreso norteamericano.

Si bien es cierto que una vez concluida la guerra fría, el FBI y otras organizaciones norteamericanas desataron un gran interés en mantenerse en las nóminas del presupuesto estadounidense, y justificar su existencia mediante su participación en el escenario internacional, motivo por el cual probablemente no ha sido tan cuestionado por la corrupción en el mundo de las drogas y se le considera una de las organizaciones menos corruptas del sistema norteamericano, o por lo menos no ha estado tan involucrado en la corrupción en el narcotráfico, en comparación con la CIA y la DEA.

3.2.3. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) en el escenario de la lucha contra el narcotráfico

El Consejo de Seguridad Nacional creó en 1947 a la Central Intelligence Agency (CIA), de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional. Entre sus principales funciones se encuentra la de reunir, evaluar y difundir información política, militar, económica y de cualquier otro tipo, originada en el extranjero, con el propósito de salvaguardar la Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

George J. Tenet es actualmente el Director de la CIA, y David W. Carey el Director Ejecutivo, este último ocupó el cargo de director del Centro Contra Narcóticos (DCI), durante los cuatro años anteriores a su nombramiento en la CIA.

La misión de la CIA, es la inteligencia no nativa exacta, es decir, evidencia basada en la evidencia, que se relacione con la política de seguridad nacional, la cual deberá ser proporcionada en forma oportuna y comprensiva al Presidente de los Estados Unidos, al Consejo de Seguridad Nacional y a quienes estén íntimamente ligados a dicha política. Asimismo, conducir las actividades de contrainteligencia y aquellas que le solicite el Presidente.

Los valores de la CIA: Inteligencia que agrega valor sustancial a la gobernabilidad en época de crisis y de guerra, así como al desarrollo de la política. Objetividad en la sustancia de la inteligencia, que permita la sincronización y la consolidación profunda con los órganos políticos de los que depende.

Su trabajo lo realiza a través de: Integridad personal y de organización; Trabajo en equipo por medio de la agencia y de la comunidad de inteligencia; Participación total de una fuerza de trabajo excelente y diversa; Innovando y tomando riesgos para conseguir el trabajo asignado; Adaptarse al ambiente de un mundo cambiante y a las necesidades de desarrollo de sus superiores; Validar la responsabilidad de sus para nuestras acciones; y mejorar continuamente en todo lo que hacen¹⁰⁶.

Con la caída del Muro de Berlín se desplomaron viejas utopías, se perdieron fuentes de empleo y se cuestionó el papel de los organismos de represión e investigación especializada de los Estados Unidos, ante lo cual

¹⁰⁶ <http://babelfish.altavista.co.cgi-bin/translate?>, Central Intelligence Agency, 5/11/98, p. 1.

éstos volcaron sus fuerzas contra el narcotráfico y el terrorismo. La CIA ahora ya no se ocupa de encumbrar y derrocar dictadores o de perseguir a quienes leen a Marx o Lenin, sino que está a la cabeza de la lucha contra las drogas.

Como se puede ver, la conveniencia política ha provocado una batalla político-burocrática entre el puñado de organizaciones policíacas o de inteligencia estadounidense, en busca de cómo justificar sus recursos o de qué hacer para justificar su propia existencia, cuando su razón de ser la "amenaza comunista" ha desaparecido. Ante un presupuesto de cerca de 17,000 millones de dólares para la lucha contra el narcotráfico asignado para esas organizaciones, el enemigo número uno son las drogas.

Esto ha motivado que la CIA incremente su participación en el ámbito del narcotráfico; sin embargo, algunos datos han comprobado que el gobierno de Estados Unidos, a través de esa organización ha sostenido una complicidad con los narcotraficantes, ya que como lo menciona Samuel Blixen, refiriéndose a una nota en el diario San José Mercury News de los Angeles, "se comprobó que el boom del crack en California - y su irradiación al resto del país - es una responsabilidad directa de la CIA y de una organización antisandinista, que organizaron el tráfico de cocaína a Los Angeles para financiar a los contras nicaragüenses a comienzos de 1980"¹⁰⁷.

La información del Mercury News reactualizó el costado más oscuro del escándalo Irán-Contras, ventilado en noviembre de 1986. A pesar de los testimonios del entonces presidente de Estados Unidos Ronald Reagan, no se logró enterrar la investigación sobre la manera en que se financió la asistencia secreta de Estados Unidos a los contrarrevolucionarios nicaragüenses. Ahora, las evidencias confirman que el Consejo Nacional de Seguridad y la CIA traficaron cocaína que el Congreso norteamericano había embargado, a fin de obtener los recursos para la compra de armas.

Las consecuencias de esta revelación son impredecibles: no sólo cientos de miles de ciudadanos estadounidenses resultaron víctimas de esas operaciones encubierta, sino que surge con claridad que durante 10 años diversos organismos gubernamentales (el Pentágono, la CIA, la DEA, el Departamento de Justicia), ocultaron pruebas, destruyeron archivos y manipularon la información para impedir que pudiera conocerse la participación estatal en el narcotráfico. No es menos grave el hecho de que

¹⁰⁷ <http://www.brecha.com.uy/numeros/n569/drogas.htm>1. Blixen, Samuel, "Narcotráfico de Estado", 4/03/99, p. 1.

muchos de los traficantes involucrados en esas operaciones encubierta, son hoy agentes secretos estadounidenses.

Pero la responsabilidad de la financiación de las operaciones encubierta mediante el comercio de drogas, no es la única en que han participado los organismos estadounidenses, ejemplo de ello es la conocida transnacional terrorista Operación Cóndor, en la que agentes de inteligencia, torturadores, extorsionadores, traficantes, aparecen con papeles muy destacados. Asimismo, actualmente el narcotráfico identificado como el enemigo principal de la seguridad hemisférica, fue el recurso preferido de la Doctrina de la Seguridad Nacional para desplegar el terrorismo de Estado por todo el Continente Americano.

El escándalo Irán-Contras reveló en su momento, el involucramiento de la CIA en el tráfico de drogas. Resultado de las nuevas evidencias demuestra que el narcotráfico fue, y quizás siga siendo, un soporte para el despliegue de operaciones encubierta. Estos elementos descalifican el objetivo impulsado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, de presionar a los países latinoamericanos para lograr la militarización de la guerra contra el narcotráfico. Los antecedentes, que en su momento llevaron a las dictaduras a instalar una estrategia que combinó el despliegue del terrorismo de Estado y el enriquecimiento personal, cuestionan los propósitos de crear una fuerza militar multinacional para combatir el narcotráfico.

Algunos autores comentan que la CIA ha respaldado por mucho tiempo a sus aliados anticomunistas quienes, durante su relación con la CIA o después de ella, han traficado drogas. Esto no debe sorprendernos, ya que desde los primeros años de los 60's, los manuales militares estadounidenses sugirieron que los agentes de inteligencia se aliaron con contrabandistas y con operadores del mercado negro para derrotar a los insurgentes comunistas.

La CIA ha hecho precisamente eso, por ejemplo, durante esa misma década, la CIA se alió con los Hmong en Laos, entre otros, quienes según algunos historiadores trafican con opio. En los años 80's, la CIA apoyó en Afganistán a los Mujahedeen en su lucha contra la Unión Soviética. Durante los años 90's, según la revista The New York Times, los mismos Mujahedeen llegan a controlar hasta la tercera parte del opio (materia prima de la heroína) que llega a los Estados Unidos.

En los últimos años, el ejemplo de Colombia es aún más claro. Además de sufrir tasas desenfrenadas de criminalidad común, Colombia es un país lisiado por dos campañas de orden político en marcha; una es la guerra, que desde hace tres décadas enfrenta a los militares colombianos (respaldados por la CIA) y sus aliados paramilitares, contra los grupos guerrilleros de la izquierda, anteriormente pro-Moscú y luego pro-Habana. La otra campaña es la guerra contra las drogas, con un campo de batalla mucho menos claro. Todos estos grupos tienen elementos involucrados en el narcotráfico colombiano que cubre aproximadamente el 80% de la producción mundial de cocaína, materia prima del crack.

En una nota escrita por Frank Smyth, se dice que "la CIA no es la excepción en Colombia. Desde 1995, un equipo de elite antinarcóticos, dirigido - en actitud progresista - por una mujer y conformado mayormente por tecnócratas jóvenes y competentes, tuvo una participación decisiva en la captura de los siete capos del Cártel de Cali. Pero en 1991, hubo otro equipo de la CIA que jugó un papel diferente. Más interesado en apoyar la guerra sucia contra la insurrección que a los esfuerzos antidrogas, éste equipo ayudó a forjar y financiar una alianza secreta anticomunista de los militares colombianos y grupos paramilitares ilegales, muchos de los cuales hoy en día trafican drogas"¹⁰⁸.

Más de un año después de la caída del Muro de Berlín, la CIA ayudó a posibilitar una colaboración oscura entre los militares y los paramilitares colombianos. De este modo, la CIA ha facilitado crímenes, en el ámbito de los derechos humanos y del narcotráfico. Si ésta clase de comportamiento fue reprehensible durante la Guerra Fría, ahora es completamente indefendible.

3.2.4. Operativo Casa Blanca (Sobre lavado de Dinero)

Durante tres años, Estados Unidos llevó a cabo una operación encubierta a espaldas del gobierno de México que resultó ser uno de los mayores escándalos bancarios de nuestro país, pues implica a 12 de los 19 principales bancos mexicanos en operaciones de lavado de dinero para los Cárteles de Juárez y Cali.

¹⁰⁸ <http://www.worldcom.nj/ini/drogas/folleto3/smyth.htm>, "La mano blanca en Colombia". Smyth, Frank, 4/03/99, p. 2.

Con el arresto, el 15 de mayo de 1998, de 22 ejecutivos identificados sólo como de "nivel medio" de 12 bancos comerciales mexicanos detenidos por el delito de lavado de dinero, y con las acusaciones formales contra tres de las más importantes empresas financieras mexicanas: Bancomer, Serfin y Confía, la llamada Operación Casa Blanca concluyó su etapa clandestina y fue declarado un éxito por el gobierno de Bill Clinton.

En total, la operación terminó con 132 arrestos, el decomiso de 35 millones de dólares, dos toneladas de cocaína y cuatro de marihuana, y el establecimiento de pruebas de vínculos entre los Cártels de Juárez y de Cali con la banca mexicana.

El Secretario del Tesoro, Robert Rubín, calificó el resultado de la operación encubierta - encabezada por el Servicio de Aduanas y contando con la colaboración de la DEA, de los Departamentos de Justicia y del Tesoro, así como de otras dependencias -, como "la culminación del caso sobre lavado de dinero proveniente del narcotráfico más cuantioso y extenso en la historia de la seguridad pública de Estados Unidos".

La Reserva Federal de Estados Unidos inició, el 18 de mayo de 1998, acciones contra los bancos extranjeros implicados en el caso de lavado de dinero, dentro de las cuales requerirán que los bancos aseguren que no están realizando actividades de lavado de dinero a través de sus oficinas.

El Departamento del Tesoro informó que 26 funcionarios de bancos mexicanos y los bancos Serfin, Bancomer y Confía habían sido acusados, en una corte de distrito de Los Angeles, de realizar operaciones de lavado de dinero a los Cártels de drogas de Juárez y de Cali.

La investigación reveló que cerca de 100 cuentas en bancos estadounidenses fueron usadas para el lavado de dinero de los traficantes de drogas y de sus socios bancarios corruptos. Al concluir la operación se contemplaba que cerca de 110 millones de dólares, en cuentas de inversión mexicanas y otras cuentas en bancos de Estados Unidos, hayan sido usados por los narcotraficantes para lavar dinero.

En mayo 19 de 1998, se publicó el texto íntegro de la declaración del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Robert Rubín, sobre la investigación que implicó a varios bancos de México en operaciones de lavado de dinero de los Cártels de drogas de Juárez y Cali, del que a continuación señalo los aspectos más importantes:

La procuradora Janet Reno y el subsecretario Ray Kelly, anunciaron la culminación de uno de los mayores y más extensos casos de lavado de dinero en la historia de la aplicación de las leyes en Estados Unidos. En forma conjunta agencias federales, estatales y locales, así como el Servicio de Aduanas, han concluido exitosamente la Operación Casablanca que investigó por más de tres años los sistemas financieros utilizados por los Cárteles de Juárez y Cali.

Las acusaciones han sido en contra de tres principales instituciones financieras de México, dos de ellas con oficinas en Estados Unidos. Además, contra funcionarios de otras nueve instituciones financieras mexicanas que están directamente involucradas en el lavado de millones de dólares en dinero procedente de los cárteles de drogas.

Esa misma mañana, agentes habían congelado muchas de las cuentas utilizadas en este país por los narcotraficantes. Basados en estas acciones, los traficantes serán incapaces de recuperar o transferir algún fondo que ha sido identificado como procedente de actividades ilegales.

Comentó Rubín que "también ha sido una prioridad de la Administración, cerrar los canales que usan los narcotraficantes para introducir sus ganancias en la economía, para poner a los traficantes detrás de las barras y confiscar sus activos". Adicionalmente agregó "Quiero agradecer a los hombres del Servicio de Aduanas y de otras agencias, que asumieron la importante y peligrosa misión para llevar este caso. Quiero agradecer, además, a la Reserva Federal por su cooperación a lo largo de esta investigación"¹⁰⁹.

Analizando la situación de este tipo de eventos, "nos podemos dar cuenta del por qué, les encantan tanto esas historias a los policías. Muestran el éxito de la guerra contra las drogas. Los agentes de la DEA están prestos a aportar estadísticas: cocaína con un valor en la calle de 3 millones de dólares, de 10 millones, de 73 millones".

Cada vez que se ven noticias de la captura de un nuevo cargamento de drogas, los logros alcanzados con programas sobre el narcotráfico, nos queda la impresión que los agentes antinarcóticos son inteligentes e innovadores, siempre a un paso por delante de los narcotraficantes. Pero la

¹⁰⁹ <http://www.impactaj.com.mx/Intera...LienFinanciera/19980519/27237.htm>, 9/19/98, p. 1.

realidad es muy diferente: Los innovadores son los narcotraficantes, simplemente porque tienen el incentivo financiero para hacerlo.

La DEA, al igual que todas las demás burocracias gubernamentales, tiende a ser ineficiente. Los agentes reciben su sueldo independientemente de si el flujo de droga. Es más, les aumentan el presupuesto a medida que el problema del narcotráfico crece. Los narcotraficantes por su parte, son empresarios. Si logran ser más vivos que los policías, las ganancias son inmensas. Ese es el incentivo que promueve la creatividad, la innovación y la eficiencia.

"Le cortamos la cabeza al dragón", aseguró Robert Bender, jefe de la oficina de la DEA en San Francisco, al aumentar la captura de cargamentos en 1991. Pero en los años sucesivos, la DEA descubrió que se trataba de la cabeza de Hidra, el monstruo de la mitología griega que cada vez que le cortaban una cabeza, le salían dos cabezas nuevas.

En la Operación Casablanca se cortaron 100 cabezas. ¿Serán estas reemplazadas por 200 nuevas cabezas?

En el mes de junio de 1998, se llevó a cabo la Cumbre Antidrogas, en Washington, Estados Unidos. En esta reunión se esperaba que el Presidente de México expresara a su homólogo estadounidense, Bill Clinton, la inconformidad por la violación a la soberanía nacional en el Operativo Casablanca; sin embargo, en dicha reunión no se abordó el tema de manera tan profunda como los mexicanos hubiesen querido. El gobierno de México no se comprometió a no buscar la extradición de agentes, al igual que el Presidente Clinton tampoco hizo promesas de que no habría más violaciones a las leyes mexicanas por parte de agentes policíacos estadounidenses.

En esta reunión se trató el tema Casablanca sólo a nivel de principios, sin profundizar ni entrar en detalle, ya que según el presidente Ernesto Zedillo, el Procurador de la República sería quien en su momento definiría si se había violado la ley y llegar a una conclusión al respecto. En lo relativo a las acciones que debería realizar el gobierno de México, contra los agentes aduanales de Estados Unidos que violaron la soberanía y las leyes mexicanas, no se concretó nada.

Por otra parte, en una nota del periódico *el Financiero* escrita por Dolia Estévez, fechada el 8 de junio de 1998, menciona que la Representante de la Cancillería de México, Rosario Green, considera que los

principios establecidos en la Declaración de la Alianza contra las Drogas, firmadas por el Presidente de Estados Unidos y de México en mayo de 1997, fueron violados por el Operativo Casablanca. Asimismo, la Canciller mexicana entregó a su contraparte estadounidense una nota en la que describía tres leyes que fueron violadas por los agentes de aduanas norteamericanos¹¹⁰.

Es importante mencionar que el Operativo Casablanca, además violó convenios internacionales y acuerdos bilaterales entre ambos países. Destaca la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, en cuyo artículo 2 se establece que "una parte no ejercerá en el territorio de otra parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de esta otra parte por su derecho interno". Pero los acontecimientos demuestran que los norteamericanos parecen no darse cuenta del respeto que merecen estos compromisos.

El Operativo Casablanca vino a poner, una vez más, en conflicto la buena vecindad entre México y Estados Unidos. A raíz de este problema, los legisladores de ambos países se enfrascaron en una serie de discusiones y acusaciones, demostrando que el narcotráfico y los problemas derivados de él, han ocasionado un resquebrajamiento en la política bilateral, situación que se ha venido agudizando durante los últimos 10 años. A continuación hablaré sobre el desarrollo de dicha política.

¹¹⁰ El Financiero, "Cooperación antidrogas sin recriminación, pide Zedillo", Estevez, Dolía, 9 de junio de 1998, p. 33.

CAPITULO 4

La Política de Certificación: Problema Bilateral México-Estados Unidos (1990-2000)

Desde mi particular punto de vista, en los últimos diez años la política exterior entre México y Estados Unidos se ha deteriorado, en virtud de que los norteamericanos consideran que nuestro país es el puente por el que transitan las drogas que se producen en América Latina, con el propósito intencional de ser consumidas por su pueblo y, en consecuencia, tienen que sufrir el fenómeno de contar con un enorme sector de drogadictos. Por lo tanto, están convencidos de que México debe combatir, hasta extinguirla, la producción de drogas, o por lo menos reducir al mínimo el paso de esos enervantes por el puente que nosotros constituimos.

A su vez, México sostiene que mientras Estados Unidos no cierre el mercado libre de compraventa de drogas que se practica sin la menor restricción en su territorio, su demanda seguirá siendo un magnífico negocio para los introductores y comerciantes de las mismas, razón por la cual, el esfuerzo que se realiza por destruir sembradíos y perseguir narcotraficantes se vuelve estéril, con un costo muy alto que no justifica continuarlo por más tiempo.

Es verdad que en Estados Unidos existe efectivamente un gran mercado de consumo de drogas, pero desgraciadamente para ellos y para la humanidad, también es cierto que tienen una producción muy elevada de estupefacientes. Así que ya no se le puede ubicar solamente como un país consumidor, sino que al mismo tiempo se le debe identificar como un país productor.

No obstante lo anterior, se considera que a estas alturas, en el problema de la lucha contra el narcotráfico, no deben existir buenos o malos en el ámbito internacional, sino que cada uno de los países debe asumir con responsabilidad y firmeza su propio papel en el problema de las drogas, dado su carácter mundial. Es por ello que se estima necesario que los norteamericanos deben ya dejar a un lado su posición de acusadores o de jueces que ellos mismos se impusieron, así como verdaderamente trabajar al interior de su propio país para dejar de culpar a otras naciones. Quizás ello les dé mejores resultados.

Asimismo, parece de suma importancia que la política y el oportunismo de los representantes del Congreso norteamericano, no deberían considerar al narcotráfico como un botín para ganar adeptos o distritos electorales en Estados Unidos, sino como una responsabilidad compartida cuya lucha debe integrarse a esquemas de colaboración, no a sistemas de regaños, amenazas, sanciones o castigos. Sólo a través de acciones conjuntas se pueden sumar esfuerzos en beneficio de la humanidad.

Considero que es imperativo que se realice una revisión más profunda al proceso de certificación implantado por Estados Unidos, a fin de evaluar multilateralmente si realmente ha ayudado a los norteamericanos a disminuir el problema de las drogas, tanto en ese país como en el resto del mundo, de tal manera que por este medio se determine si requiere ser modificado, sustituido o eliminado. En beneficio de las Relaciones Internacionales, urge se haga lo más pronto posible.

Estoy convencida que dicho proceso ha deteriorado aún más la relación de Estados Unidos con México, y coincido con Jorge Navarro Lucio, cuando dice que "son muy claras las críticas de los países a los que los norteamericanos se pasan señalando sin hacer una introspección más analítica: los castigos y certificaciones, sólo tendrán como resultado dividir la cooperación y sitúan el debate en un terreno distinto al de la problemática, reduciéndolo a justificaciones de buenos y malos"¹¹¹.

A continuación realizaré un breve análisis de cómo Estados Unidos ha venido utilizando el problema del narcotráfico, como un asunto tanto de política interna como de política exterior, ya que en los últimos años ha cobrado una importancia inadmisibile.

4.1. La relación del narcotráfico con los procesos electorales en Estados Unidos

Uno de los objetivos que se pretende alcanzar con el presente trabajo es analizar cómo los procesos electorales en Estados Unidos han influido durante los últimos años, en el desarrollo de políticas sobre

¹¹¹ <http://www.planet.com.mx/macroeconomia/macro45/seguridad.htm>, "Drogas y Seguridad Nacional", Navarro, Lucio Jorge, 9/03/99, p. 1.

narcotráfico con propósitos partidistas o personales y en detrimento de las Relaciones Internacionales.

Una de las más controvertidas consecuencias de ésta relación se dio cuando entró en vigor el muy famoso proceso de certificación, el cual fue aprobado por el Congreso norteamericano precisamente en un año eminentemente electoral, lo cual confirma que en los años electorales, el énfasis por "legislar" es superior a los años "normales".

Desde el año de 1986, ante el inminente ocaso de la administración de Ronald Reagan y la proximidad de las elecciones de ese año, los políticos de Estados Unidos incrementaron sus compromisos para demostrar su firmeza en el combate al narcotráfico. Así, una gran variedad de informes oficiales se empezó a producir y a presentar diversas iniciativas de ley.

Lo cierto es que, al ser un año electoral, los informes y documentos de los órganos dependientes del Congreso, establecían claramente que el tema del narcotráfico era la preocupación más grande del electorado y había que combatirlo, tanto en su oferta como en su demanda. Entre los numerosos Comités del Congreso competentes en la materia que participaron, se encuentran el de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras, y el Comité Selecto para Narcóticos de la Cámara de Representantes, además de otros grupos informales como son el fronterizo y el hispánico.

El narcotráfico es un gran tema de política interior y exterior para cualquier país que este aquejado por una enorme producción, por un tráfico muy intenso y/o por un consumo muy elevado de estupefacientes, como es el caso de Estados Unidos, un país con una desarrollada producción de drogas, con un amplio comercio de estas sustancias en un mercado de consumo muy vasto, y con actividades de lavado de dinero verdaderamente notables. En tal virtud, es razonable que la opinión pública estadounidense se preocupe, y se preocupe mucho, por esta realidad que forzosamente debe incorporarse en el gran discurso político, dirigido a la sociedad norteamericana durante sus periodos preelectorales.

Sin embargo, la idea de sancionar a naciones, o a sus gobiernos, no es una idea acertada, por que implica un juicio sustentado en la suposición, del todo errónea, de que hay pueblos o naciones que son víctimas de dichos pueblos o naciones culpables. Esto puede ser muy efectivo para fines de discurso, pero en el fondo es inexacto y sin fundamento. Lamentablemente, el discurso político es un medio por el cual se puede sembrar en las mentes

de los electores, la ilusión de que para obtener resultados favorables que tiendan a resolver sus problemas con las drogas, es necesario señalar públicamente y sancionar o castigar a los países que suponen son culpables de los mismos. Grave error moral, político y social.

En la ética, como sustento de la política nacional e internacional, no es admisible que alguien se erija en juez de la humanidad, y en función de esa jurisdicción con la que se viste, despache culpas, despache condenas, o despache absoluciones. Esto no lo debe hacer nadie.

En febrero de 1996, los senadores Alfonso D'Amato y Dianne Feinstein, presentaron iniciativas para desertificar a México en la lucha contra el narcotráfico. Esta decisión "evidenció una electorera, ni siquiera una electoral posición". Además, los senadores vincularon indebidamente los temas del Tratado de Libre Comercio con los paquetes de ayuda financiera y la certificación antidrogas, acto que demuestra también un manejo con tintes político-electorales. Sancionar o certificar, es el papel más importante que Estados Unidos ha venido desempeñando durante la última década en la lucha contra las drogas, para ocultar su ineficiencia o desinterés en abatir el consumo interno de las mismas, renglón en el cual las cifras no son muy alentadoras.

Como se ha venido mencionando, en la Ley de 1986 y principalmente en la de 1988, cuando se implementa el proceso de certificación, se expresan puntos específicos sobre cómo presionar a México para que lo apoye adecuadamente, según el punto de vista norteamericano, en la lucha contra las drogas. Es en ese momento cuando los legisladores del Congreso norteamericano, inician una lucha frontal contra México, aprovechando las coyunturas por las que atraviesa nuestro país.

Los congresistas norteamericanos, dada su condición parlamentaria y basándose en el apoyo que tienen de su electorado, pueden decidir lo que les guste, pero no es aceptable que legislen o lleguen a resoluciones que transgredan soberanías. Lo grave de ello, es que la intromisión de los legisladores en esta área tan delicada, ya se consolidó en la mentalidad de los líderes norteamericanos y de la opinión pública que no cuestionan ni han cuestionado el valor real de aquella actitud de sus congresistas.

Un punto muy importante es que los congresistas norteamericanos desconocen, o más bien quieren desconocer, que Estados Unidos está perdiendo la batalla contra las drogas en su propia casa y ponen énfasis en

lo que al respecto hacen otros países que, no quieren entender, son naciones víctimas del consumo desmedido de drogas en Estados Unidos.

En lugar de dar respuesta a las interrogantes de los padres de familia de los distritos electorales que representan, de incrementar asignaciones de recursos efectivos a los policías y promulgar leyes más severas contra quienes venden enervantes en las escuelas, en los barrios o en las calles, los representantes en el Congreso sólo ensayan nuevos contratiempos sin sentido, y lo único que logran es exponer a la luz pública su incapacidad para resolver realmente el problema, o como dice Jorge Navarro Lucio, "De seguro les sería más retributivo, barato y efectivo a los contribuyentes norteamericanos, destinar el dinero que se gastan en la retórica parlamentaria, a mejorar los métodos domésticos de supresión de la venta ilícita de enervantes. Cambiar el centro de gravedad de la retórica a la acción, de la intromisión a la introspección, o ya de plano darle una buena revisada a los narco indicadores económicos (tomando por supuesto en cuenta la ley de la oferta y la demanda)"¹¹².

4.2 Posición del Gobierno de México ante la presión y amenaza de desertificación

Como se ha mencionado reiteradamente en puntos anteriores, lo único que ha logrado el proceso de certificación a México es poner en tensión las relaciones bilaterales entre los estadounidenses y los mexicanos, toda vez que la política de amenaza aplicada por los norteamericanos durante dicho proceso, no ha prosperado.

Desde que el Congreso estadounidense implementó el proceso de certificación, se desató una guerra de dimes y diretes entre ambos países, que la cúpula del sector privado, en pleno, condenó unánimemente los ataques de Washington contra México. Al unísono, los líderes empresariales demandaron del gobierno mexicano, elevar al más alto nivel su protesta por los señalamientos de funcionarios norteamericanos, de la DEA, FBI y de los medios de comunicación por sus acusaciones, y exigieron que sustenten sus argumentos porque "no podemos aceptar se nos denigre de esta forma". Larios Santillán y Abascal Carranza, califican de posición unilateral la certificación estadounidense. Buscan avasallarnos y crear una mala imagen

¹¹² http://www.planet.com.mx/marcoeconomia/macro45_seguridad.htm. "Drogas y Seguridad Nacional", Navarro, Lucio Jorge, 9/03/99, p. 2

en el exterior, que pretende poner en entredicho la estabilidad alcanzada, afirmaron los presidentes de Concanaco, Canaco, Concamin y Canacindra.

Desde 1987 y hasta el 2000 Estados Unidos a certificado a México en la lucha contra el narcotráfico. Esta decisión se debe al hecho de que ambos países tienen una frontera común de más de 3,000 kilómetros, y que la descertificación hubiera acarreado serias dificultades a los habitantes del vecino país del norte, en especial a los que realizan actividades comerciales, pues si bien es cierto que México depende económicamente de Estados Unidos, toda vez que aproximadamente el 70% de su comercio exterior lo hace con ese país, también es cierto que las ciudades sureñas y en especial las fronterizas de Estados Unidos, dependen de manera importante del comercio con los mexicanos.

Una condena a México por el tráfico de drogas, hubiera sido una bofetada al socio más fiel que tiene Estados Unidos en el mundo, y redundaría en una gran cantidad de problemas adicionales a los que ya tienen los dos países, precisamente con y por el narcotráfico, cuando menos en lo que se refiere a la penetración que los narcos han logrado en las administraciones federales y estatales de ambas naciones.

No es cierto que todo esté podrido en los gobiernos. Hay quienes dentro de las dos administraciones desean fervientemente acabar con el mal. El problema serio para nosotros, los mexicanos, es que la prepotencia yanqui no ha menguado, ni siquiera ante las evidencias de que su corrupción es más grande y que los corruptos están mejor organizados allá que acá.

Como si ello no bastara, la Jefa del Departamento de Estado, Madeleine Albright, estableció tres condiciones para la certificación de México en 1997:

1. Inicio de una gran campaña para atrapar a los narcotraficantes más señalados en territorio mexicano;
2. Extradiciones inmediatas de algunos de los arrestados, y
3. Aprobación de leyes contra el "lavado" de dinero y la corrupción.

Como se puede observar, la segunda condición constituye una obvia violación de nuestra soberanía, ya que los narcos que se pide a México extraditar son ciudadanos mexicanos.

Adicionalmente, la presión de los legisladores por rectificar la certificación otorgada a México por el Presidente norteamericano, va encaminada a obtener otras concesiones lesivas a la soberanía nacional mexicana. En esencia, se pide que México acepte formar una fuerza binacional contra el narcotráfico integrada por agentes de la DEA y la Procuraduría General de la República Mexicana, que operaría principalmente en seis de los más importantes puntos fronterizos donde actúan los narcotraficantes.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno mexicano ha aceptado la petición del titular de la DEA, Thomas Constantine, para que dicha fuerza opere en territorio mexicano. Donde no hay todavía acuerdo, es en que los agentes de la DEA puedan usar armas y vehículos especiales para efectuar persecuciones o arrestos de narcotraficantes. Se sabe que los agentes de la DEA que operan en territorio mexicano, ya cuentan con inmunidad diplomática, pero se pide que además puedan participar en la intervención de teléfonos para grabar conversaciones sospechosas, así como cateos a las casas donde supuestamente haya contacto con traficantes de drogas.

En Estados Unidos, el consumo de todo tipo de estupefacientes ha alcanzado niveles preocupantes para la salud social de esa nación, sobre todo si se consideran otras adicciones muy generalizadas que son legales como el alcohol, el tabaco y varios fármacos. Por ello, los dirigentes políticos de ese país han decidido combatir ese "flagelo", pero lo están haciendo sin tocar dos importantes axiomas: la no legalización de más estupefacientes, suaves o duros, a los que ya están incluidos y, cuando se trata de controlar el consumo, el no trastocar derechos individuales básicos, establecidos en las leyes estadounidenses.

Lo que se quiere decir, es que Estados Unidos ha trasladado el problema al lado de la oferta y del tráfico extrafronterizo o, dicho de otra forma, ha desplazado el frente de batalla hacia fuera de su jurisdicción territorial, reduciendo con ello el riesgo de que sus policías, Fuerzas Armadas o autoridades judiciales, se expongan al cohecho, al enfrentamiento con bandas armadas o a la impopularidad por perseguir agricultores, o introductores de la droga en las calles de sus propias ciudades.

Es importante resaltar que, los norteamericanos nunca han realizado campañas contra la comercialización interna que sean similares a, digamos, las de la época de la prohibición del alcohol. O sea, son los gobiernos

extranjeros, Colombia, México, Perú, Bolivia, etc., los que tienen que asumir la responsabilidad de incendiar cosechas; enfrentar a los campesinos; perseguir bandas organizadas; desfoliar, encarcelar o "liquidar" a los organizadores de este promisorio negocio, nacido de un "monopolio institucional".

La soberanía de nuestro país, como la de los demás pueblos que son objeto del proceso de certificación, no tendría por qué verse afectada por la expedición de normas en otra nación, sobre el combate al narcotráfico y la forma como se espera sea conducida esta lucha, independientemente del hecho de que para ello o para satisfacer otras necesidades, requieren de recursos o apoyos financieros provenientes de la nación certificadora.

Cuando afirmamos que el mayor error de nuestra reciente diplomacia con Estados Unidos, ha sido el dejarse imponer la agenda, no queremos soslayar la importancia y gravedad de las actividades delictivas relacionadas y derivadas con el narcotráfico que han alcanzado en México, sino que no se haya establecido un *quid pro quo*, una contraparte, digamos, con relación a los derechos de los trabajadores emigrantes, documentados e indocumentados, en la discusión de los asuntos bilaterales con Washington.

Nos hemos debilitado por varios flancos en una relación que ya de suyo, ha sido siempre asimétrica: primero por creer que existe un trato especial "de aliado" entre México y Estados Unidos, cuando en realidad estamos al nivel de su vecino inmediato y problemático; segundo, por haber permitido que aumentara, de tal forma, nuestra dependencia respecto a Washington, (paquetes extraordinarios de rescate financiero, respaldo político y hasta el favor de una asociación de libre comercio); y tercero, por no haber sabido detener la corrupción y decadencia de nuestro sistema judicial.

The New York Times publicó, en marzo de 1997, una nota donde calificó el proceso de certificación como contraproducente, politizado y peligroso. Agregó que en América Latina hay un fuerte resentimiento contra esa práctica, porque se piensa que Estados Unidos, al ser el principal consumidor de cocaína, es quien ha impulsado el gran negocio del narcotráfico. Asimismo, advierte que la certificación contribuye al "mito" de que el problema estadounidense del consumo y tráfico de drogas, puede combatirse en el extranjero. Además, The New York Times propuso al gobierno estadounidense, examinar a fondo sus propios programas para combatir el consumo de narcóticos.

La posición de los gobiernos de países que sirven como abastecedores o de tránsito de los estupefacientes introducidos en Estados Unidos es: la guerra contra el narcotráfico debe partir de una corresponsabilidad del problema entre países productores, introductores y consumidores. Al insistir en la "certificación", Estados Unidos pretende colocarse por encima del problema y juzgar a los demás en lugar de a sí mismo. Esta práctica al politizarse, resulta ineficaz para una elemental colaboración, porque parte de recriminaciones humillantes. Por eso, como atinadamente sostiene el diario estadounidense, debe ser abolida.

Hay suficientes datos para considerar que juzgarse a sí mismo, como parte importante del problema y actuar en consecuencia, es una tarea inaplazable para Estados Unidos. La Casa Blanca reconoce que 12 millones de estadounidenses consumen drogas habitualmente, y 3.6 millones son los adictos que generan el mayor mercado mundial de enervantes, el cual representa un negocio de unos 50,000 millones de dólares anuales.

Altos funcionarios mexicanos consideran que sí al final del proceso interno entre el Legislativo y el Ejecutivo, surge un ordenamiento legal vinculante que tenga efecto sobre la dignidad de la soberanía o el bienestar material de México, entonces en ese momento "habría una reacción lo suficientemente enérgica" contra Estados Unidos. Sin embargo, lo que realmente se debe considerar, es que no debemos dejar que pasen más violaciones de esta naturaleza si queremos que nuestra nación sea libre y soberana.

En la lucha contra el narcotráfico, ningún gobierno puede ni debe aislarse, sino que requiere actuar en una "necesaria colaboración" con otros países, pero siempre defendiendo su soberanía y territorialidad. De sobra es sabido que con el pretexto de combatir el tráfico de drogas, Estados Unidos ha enviado a México agentes que se toman atribuciones que no les corresponden; se han cometido muchos abusos y se han encubierto bastantes agravios. No han faltado casos como, por ejemplo, el de los inmigrantes mexicanos que Estados Unidos no quiere recibir en su territorio y a quienes trata como si fueran narcotraficantes.

Lo más grave de esta situación se manifiesta en acuerdos y tratados en los que se pretende agredir la soberanía de nuestro país. El sueño imperialista de siempre no ha terminado para Estados Unidos. No quita el dedo del renglón cuando de injerencias se trata, y el mercado de estupefacientes es buena ocasión para intervenir en nuestros asuntos. No

es la primera vez que lo hace y eso nos ha costado gran parte de lo que era nuestro territorio.

Pero por más que resulte un aliado con frecuencia peligroso, México requiere dialogar y trabajar conjuntamente con Estados Unidos. Ciertamente también que el narcotráfico y los problemas que acarrea, se prestan para envenenar y destruir las relaciones de amistad entre países. No obstante ello, los gobiernos deben defender su autonomía sin dejarse manipular por los intereses de los narcotraficantes, tendientes a enfrentar a unas naciones con otras, para así ellos fortalecerse.

El narcotráfico en nuestro país no ha llegado a niveles tan peligrosos como en Estados Unidos, en virtud de lo cual no se le considera una prioridad policiaca, toda vez que en este campo la principal lucha se libra en las grandes ciudades de México contra la delincuencia, los asaltos a mano armada y los robos de vehículos; sin embargo, entra dentro de un grupo de acciones que el gobierno debe combatir, como lo es la corrupción y que por sí misma, no representa un escándalo nacional; las actividades guerrilleras, aún cuando no forman parte principal de la agenda, ya que las más importantes de éstas, se llevan al terreno de las negociaciones; y la democracia, pero tampoco es una actividad amplia e importante, si se tiene en cuenta que la preocupación primordial de los partidos políticos, es que las elecciones del año 2000 y particularmente las de julio sean limpias y no fraudulentas.

Como dicen algunos investigadores en la materia, es conveniente que México pinte su raya, a fin de impedir intromisiones en nuestros asuntos y delimitar las esferas de influencia de entes ajenos a nuestra soberanía. No desconocemos la necesidad de recursos económicos que tenemos para luchar contra el poder de los narcodólares; pero a pesar de esta carencia, México libra una batalla auténtica contra el narcotráfico y la producción ilícita de estupefacientes, ya que pone en riesgo la seguridad nacional, llega a fragmentar las estructuras de poder y polariza aún más la sociedad por el incremento de la violencia y la criminalidad que propicia.

Sin embargo, los distintos medios de presión que utiliza Estados Unidos para obligar a México a participar en la guerra contra el narcotráfico, han tenido como resultado que nuestro gobierno tienda a asignar cada vez más recursos para combatir este flagelo de la humanidad, que muy bien podría destinar a programas sociales prioritarios como alimentación, salud y educación.

En el ámbito internacional se considera que el narcotráfico es un problema de los Estados Unidos, cuya solución corresponde a ese país. Al respecto, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), sostiene que "este es un problema netamente norteamericano, por cuanto las mafias principales son manejadas por norteamericanos, los grandes especuladores son norteamericanos; los laboratorios son inventados, manejados y reparados por norteamericanos; los consumidores son norteamericanos"¹¹³.

4.3 Perspectivas de la Política Exterior de México ante la desertificación en la lucha contra el narcotráfico y sus consecuencias.

La historia de América Latina es rica en ejemplos de cómo el gobierno de Washington ha manipulado la lucha internacional contra las mafias de las drogas, como pretexto para violar la soberanía de los países de la zona. Siendo el consumidor de estupefacientes más grande del orbe, con todo cinismo y prepotencia nuestro vecino del norte impone una incoherente certificación a la lucha contra el narcotráfico. Un acto intolerable, pues constituye una abierta y descarada extensión, más allá de sus fronteras, de las leyes estadounidenses.

Es conveniente analizar como nuestro país ha desarrollado y conducido su política exterior ante las "amenazas" de desertificación o certificación condicionada en la lucha contra las drogas, que año con año le impone Estados Unidos.

Es muy importante no ceder ante las mafias del narcotráfico, pero ello exige una lucha inteligente, así como una sana y justa colaboración internacional. En una nota publicada por el periódico Excelsior, se dice que en el Senado de la República, Jorge Madrazo comentó que a Estados Unidos se le ha propuesto una relación de cooperación basada en el respeto a la soberanía. Además, precisó dos aspectos causantes de cierta especulación. Primero que "los militares fueron el elemento más viable para apoyar a la PGR en el combate al narcotráfico" y, segundo, consideró traicionero al General Gutiérrez Rebollo que, "al no poder defenderse, pretende enlodarnos". La lucha contra esas organizaciones criminales debe darse en

¹¹³ <http://usuarios.iponet.es/casinada/14narco3.htm>. La despenalización del Narcotráfico, (III), Williams, Herrera Añez, Revista Casi Nada, Bolivia, p. 26

todos los frentes, pues su poder económico corrompe, enferma y desestabiliza a los gobiernos. Se trata de una batalla sin tregua¹¹⁴.

En tal virtud, es necesario que nuestro país se debe comprometer en avanzar firmemente en la lucha contra el narcotráfico, evitando ser sometido a juicios y medidas unilaterales que no contribuyen a robustecer nuestra capacidad para enfrentar con eficacia ese flagelo y su secuela de corrupción e impunidad, pero por convicción y necesidades propias, y no por la calificación que nos conceda Estados Unidos.

No se puede hacer a un lado la idea de que los dos países tienen el problema de las drogas como lo tienen muchos otros en el mundo, por lo que es indispensable combatir el narcotráfico conjuntamente, pero con base en una cooperación internacional respetuosa de la soberanía de cada Estado, y no fundamentada en recriminaciones ni acusaciones que hacen a un lado el hecho de que también existe el problema del consumo, uno de los principales factores estimulantes de este fenómeno.

La posición de México ante una eventual desertificación en su lucha contra el narcotráfico, no representaría "un quebrantamiento" en la relación con el gobierno de Estados Unidos, pero sí sería motivo de una respuesta enérgica por lesionar la imagen y los intereses de nuestra nación.

Tal como se señaló anteriormente, durante los procesos electorales el tema de la desertificación a México en el combate contra el narcotráfico, se plantea como un pretexto, una excusa para que el Congreso dominado por republicanos, tensione el ambiente en contra del presidente William Clinton, y se promuevan debates que lesionan la imagen de nuestro país, a acatar la dignidad y soberanía nacionales.

En una nota de Mónica Martín, señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México ha manifestado que "Nuestro país es promotor de una serie de iniciativas de cooperación hemisférica y mundial; sin embargo, en lo relativo a su participación en una fuerza multinacional contra el narcotráfico, la posición de México es negativa, ya que está en contra de cualquier tipo de fuerzas multilaterales, ya sea que actúen contra el narco o para cualquier otro propósito. Es una posición tradicional congruente con los principios de política exterior explícitos en la Constitución Mexicana"¹¹⁵.

¹¹⁴ <http://excelsior.com.mx/9709/970921/edi02.html>, p. 1.

¹¹⁵ <http://www.quicklink.com/mexico/gob97sep/bol1265.htm>, Boletín de Prensa de la SER, 13/07/98, p. 1.

En lo que se refiere a las iniciativas de cooperación con otros países en la lucha contra el narcotráfico, el Secretario de Relaciones Exteriores, de México se reunió con su colega israelí el 16 de febrero de 1997, para suscribir un acuerdo para combatir el tráfico de drogas.

El 4 de abril de ese año, en la Residencia Oficial de los Pinos, el monarca español y el mandatario mexicano encabezaron la presentación de las conclusiones de la IV Reunión Binacional México-España, en la cual se avanzó, entre otros puntos, en la definición de mecanismos de combate al narcotráfico y el lavado de dinero¹¹⁶.

En el marco del Acuerdo entre los Gobiernos de México y Chile sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la fármaco dependencia, suscrito en la ciudad de México el 2 de octubre de 1992, con el objeto de reunir periódicamente a las autoridades de ambos países responsables de que enfrentar el problema de las drogas en todos sus aspectos, el 4 de septiembre de 1997, se llevó a cabo la segunda reunión del Comité respectivo, en la cual se acordó fortalecer el intercambio de experiencias entre los órganos competentes de México y Chile, con el fin de incrementar y mejorar las investigaciones con relación a las actividades ilícitas vinculadas al narcotráfico, en especial el crimen organizado, el desvío ilícito de precursores químicos, la falsificación de documentos, los delitos de lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas.

La Oficina Regional para México y Centroamérica del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), realizó del 16 al 20 de febrero de 1998, un taller de expertos de México y América Central, para formular y concertar un programa subregional para atender necesidades compartidas para reducir la demanda ilícita de drogas.

En dicho taller participaron expertos de las comisiones nacionales de control de drogas y organizaciones no gubernamentales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Como resultado del taller, se formularon dos programas dirigidos a cubrir necesidades existentes en las áreas de investigación, rehabilitación, tratamiento, prevención, comunicación social y aspectos relacionados con el buen gerenciamiento de programas orientados a reducir la demanda ilícita de drogas, en cada uno de los países participantes.

¹¹⁶ http://agula.El-universal.com.mx/nct1/1997_abr97_05abr97_primera/01-pr-c.html. Exaltan México y España la Cooperación para el Desarrollo económico y cultural, 13/07/98, p. 1.

Por otra parte, se discutieron diversas propuestas para fomentar el Día Internacional contra el Uso y Tráfico de Drogas, el cual se celebra el día 26 de junio de cada año.

En México, el PNUFID colabora con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la UNICEF en un proyecto de cobertura nacional, con el objeto de establecer los factores de riesgo que contribuyen al uso de drogas por parte de niños y adolescentes, de y en la calle. Este proyecto se desarrolla en 100 ciudades de México¹¹⁷.

Las Convenciones de las Naciones Unidas constituyen la columna vertebral de la política internacional para el control de drogas. En junio de 1998 las Naciones Unidas convocaron una Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS). No obstante que durante la reunión hubo muchas indicaciones de que dicha política no había sido efectiva, los estados miembros de las Naciones Unidas no cambiaron sus actitudes. La Asamblea adoptó una declaración política por la en que los gobiernos de los estados miembros se comprometen a eliminar o reducir considerablemente la oferta y la demanda ilícitas de drogas en el año 2008, sin que se haya presentado una evaluación seria sobre el fracaso de las políticas antidrogas actuales.

El Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, Pino Arlacchi, presentó un Plan denominado SCOPE (Strategy Coca and Opium Poppy Elimination), considerando que el problema del narcotráfico y el crimen organizado serán los mayores peligros para la comunidad internacional en el próximo siglo, por lo que es necesaria una respuesta global. El plan SCOPE está más concentrado en frenar la producción que en controlar la demanda, toda vez que la idea de Arlacchi es acabar para el año 2008, con los cultivos ilícitos de coca y adormidera de las que se extrae el opio.

Algunos autores como Mariano Aguirre, consideran que la idea del italiano es demasiado ambiciosa. En una de sus notas menciona que "el SCOPE propone un desarrollo de cultivos alternativos, pero no toma en cuenta las reglas del mercado global. En diversas ocasiones la ONU intentó que los campesinos de diversas regiones abandonaran el cultivo de coca y se dedicasen a la agricultura legal. El problema fue que cuando querían vender sus productos, el mercado interno era muy pobre y el exterior demasiado

¹¹⁷ <http://www.quicklink.com/mexico/gob97sep/bo11265.htm>, Boletín de Prensa de la SRE, 13/07/98, p. 1.

proteccionista. Así que, al cabo de un tiempo, volvían a cosechar la base de la droga, que tiene mucho más demanda. En Perú se intenta que el café sustituya a la coca, pero el precio del primero está cayendo, ya que de 267 dólares que valía en 1997, pudo haber alcanzado alrededor de 110 dólares en 1999¹¹⁸.

En tal virtud, el plan SCOPE no considera la relación entre la erradicación y el desarrollo alternativo de cultivos, como tampoco considera las competitivas reglas del libre comercio, siendo éstas algunas de las razones por las cuales no formó parte de la agenda oficial de UNGASS. Sin embargo, ante la perspectiva de reformarlo, el Plan SCOPE no es una reelaboración del proyecto. No es que SCOPE ha sido anulado, hasta ahora el proceso solamente ha sido retrasado¹¹⁹.

México también participa en la cooperación internacional para apoyar iniciativas y programas en la lucha contra el narcotráfico. El Representante Permanente de México en la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas en Viena, aportó \$300,000 dólares a nombre del Gobierno de México, para la campaña mundial de la ONU en contra del abuso y el tráfico ilícito de drogas. Roberta Lajous, quien es también Embajadora en Austria, hizo la donación durante su reunión con Pino Arlacchi, nuevo Director General de la Oficina de la ONU en Viena, el 5 de septiembre de 1998¹²⁰.

Con estos fondos, México busca fortalecer la capacidad del PNUFID para promover la acción concertada global en el combate de las variadas manifestaciones del problema mundial de las drogas.

Nuestro país debe poner freno a cualquier intento de calificación de nuestros esfuerzos contra el narcotráfico. El aserto es clave para el país, pues refleja uno de los principios fundamentales de la política exterior para evitar que Estados Unidos imponga su irracional estrategia con propósitos intervencionistas.

Aunque el debate del Congreso norteamericano relacionado con la desertificación a México no debería importarle a nuestro país, no deja de ser ofensivo a los principios constitucionales y a la práctica de la política exterior mexicana.

¹¹⁸ <http://www.cip.fuhem.es/narco.Htm>, Aguirre, Manano, "Narcotráfico y Libre Comercio", 15/03/99, p.1.

¹¹⁹ <http://www.worldcom.nl/drogas/ungass.polinnuu.htm>, Drogas y Democracia Política de drogas de las NN.UU., 9/70/98, p.1

¹²⁰ <http://serpiente.dgscs.mx/cmu/comun/comu92.htm>, Centro de información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, 12/10/98, p.1

La patética resolución de los representantes legislativos de que cada vez que se certifica a nuestro país se le condiciona a comprobar su lucha contra las drogas, representan decisiones ajenas al proceso jurídico nacional. Bien deberían saber los legisladores estadounidenses, que el país sólo puede observar y obligarse ante los tratados y convenios que México celebra con otros países conforme lo estipula la práctica diplomática. Lo demás es ilegal y obliga a la cancillería a realizar aclaraciones y asumir posturas que no vienen al caso, así como distraer la atención de los actores para enfrentarse entre sí. Ni el Departamento de Estado, ni la Secretaría de Relaciones Exteriores ni el presidente Ernesto Zedillo, tienen necesidad de preocupaciones más allá de la problemática en sí, en virtud de lo cual los representantes del Congreso norteamericano no deberían utilizar estos temas con fines políticos y particularmente, para propósitos electoreros.

La Constitución Mexicana establece claramente las bases legales para que el presidente, haga los señalamientos de política exterior que debe realizar ante esta problemática. La Secretaría de Relaciones Exteriores puede fundamentar sin ninguna dificultad, notas diplomáticas para manifestar la preocupación de nuestro país ante la actitud de los congresistas estadounidenses, así como sentar las bases de nuestra cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Los legisladores norteamericanos son entes ajenos al proceso diplomático; la relación bilateral tiene canales de cooperación y no se puede fragmentar aún cuando cada uno de los congresistas quisiera hacer su propia política exterior. De la misma manera, los congresistas mexicanos pueden canalizar sus inquietudes a través de quien dice la Constitución Mexicana, tiene a su cargo la política exterior de nuestro país o, en su caso, ampliar sus atribuciones promulgando las leyes que en la materia se requieran.

Como ciudadanos mexicanos, otorgamos a los congresistas nuestro voto, están ahí legítimamente, por lo que tienen en su voz y acción el pacto social de la representatividad; el contrato social lo firmamos a través de la elección voto popular y es una patente de corso para que representen nuestros intereses, defiendan nuestra soberanía y legislen mecanismos claros para defenderla.

En un comentario hecho por el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, mencionó que "francamente los americanos pagan todos los años tanto dinero por las drogas, que crean presiones increíbles sobre

México", situación bastante absurda ya que nuestro país no es el único país por el que transitan las drogas, ni el único productor de ellas.

Cuando se le llega a preguntar al mandatario estadounidense a quien le corresponde certificar a Estados Unidos en la lucha contra las drogas, responde: "A menudo nos preguntamos aquí, cómo saldríamos en nuestro propio proceso de certificación. Pienso que nos iría muy bien, por la prueba es sí de que el gobierno esta cooperando o está tratando de hacerlo"¹²¹. Sin embargo, a menudo nos preguntamos por qué Estados Unidos no ha permitido la apertura de la certificación.

En cuanto a dicho proceso, la administración Clinton ha argumentado que es una exigencia de las leyes vigentes, pero está de acuerdo en que es necesaria una revisión al mismo. Es necesaria una pronta solución a esta posición unilateral norteamericana.

¹²¹ "Visita Bill Clinton a México", Reforma, 6 de mayo de 1997.

CONCLUSIONES

Los problemas del narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas, han venido deteriorando las relaciones entre México y Estados Unidos. Este deterioro se incrementó aún más, debido a la calificación que Estados Unidos implementó por primera vez en 1986, para certificar a los países que participan más en la lucha contra las drogas. Los norteamericanos implementaron esta certificación, a fin de trasladar su problema de drogas culpando a los países que las producen o por los que transitan los estupefacientes, problema que se ha incrementado en los últimos diez años.

Como se pudo observar en el desarrollo de la presente investigación, Estados Unidos emergió de la II Guerra Mundial con una economía intacta y además fortalecida. Esta posición llevó a los norteamericanos a mirarse como los responsables y promotores de una economía y política internacional en la que el centro era Norteamérica.

El surgimiento de la Unión Soviética como el principal opositor de la hegemonía mundial de los Estados Unidos, requirió de una estrategia dirigida a resistir la expansión del comunismo internacional que, bajo la guía soviética, amenazaba los intereses de los norteamericanos. Para ello, elaboró diferentes estrategias de contención y aplicó políticas de seguridad colectiva como la creación de la OTAN y otros organismos multilaterales. Además, la amenaza del comunismo dio el pretexto ideológico que permitía aglutinar bajo la protección norteamericana a las fuerzas del poder económico mundial. Al enfrentamiento de carácter ideológico-militar entre las dos potencias de la posguerra, se le denominó la Guerra Fría.

Sin embargo, terminada dicha Guerra con la desintegración del bloque comunista y la declinación de la Unión Soviética como potencia hegemónica, puso a los norteamericanos en una posición aparentemente más controlada, sin embargo surgieron otros problemas de índole nacional, como es el caso del control del consumo de drogas en los Estados Unidos, el cual ha sido hasta el momento un problema que se ha salido fuera de control. El problema de drogas en Estados Unidos, no sólo no se ha podido contrarrestar sino que se ha desarrollado cada vez más.

De tal forma, que como se pudo apreciar en este análisis, estados Unidos tuvo que recurrir a leyes más severas, que intentaran lograr detener la expansión de las drogas en su territorio, así como disminuir el consumo

interno. En este sentido, siendo el Congreso el órgano más apto para atender los reclamos de una sociedad como lo es la norteamericana, altamente plural y diversificada, y de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, decidió tomar cartas en el asunto de las drogas.

De acuerdo a estas facultades, el Congreso tiene la potestad de promulgar leyes que conllevan la paz y seguridad del pueblo norteamericano, como es el caso de las leyes emitidas sobre la certificación en la lucha contra el narcotráfico de 1986 y la de 1988.

Existen algunos problemas entre el Ejecutivo y el Congreso, respecto al ejercicio de poderes, los cuales se han ventilado más en los últimos años. A pesar de que el Congreso es quien emite las leyes y las aprueba, el Ejecutivo tiene una fuerte capacidad para ejercer el poder debido a su capacidad para manipular la opinión pública, no sólo por la mayor cobertura que recibe por parte de los medios, sino por cierto convencimiento popular de que una vez que el Presidente decide un curso de acción, es muy difícil encontrar un rival político que lo detenga.

Como se pudo observar, dentro de las atribuciones del Ejecutivo se consideran las que se ocupan de asuntos federales y las que se relacionan con el control de las drogas, tema que nos ocupó en esta investigación.

En el asunto de las drogas los norteamericanos han desarrollado, en los últimos diez años, la Estrategias Nacionales para el Control de las Drogas, misma que se estableció en la Sección 1005 de la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1988, elaborada por el Congreso de los Estados Unidos, la cual requiere que se incluya una lista de objetivos, metas y prioridades para la reducción del suministro y reducción de la demanda, por lo que año con año los norteamericanos vienen readecuándolas de acuerdo a las prioridades que se le presentan. En esta estrategia se encuentran los principales puntos, que de acuerdo a los intereses norteamericanos, deben seguir a fin de contrarrestar el problema de las drogas.

La Estrategia Nacional para el Control de las Drogas de 1997, fue una de las más completas y ambiciosas que haya emitido el Congreso de los Estados Unidos, ya que su programa abarca 10 años. En embargo, las experiencias obtenidas con la aplicación de la estrategia desde que se inició en 1988, han demostrado a los norteamericanos que la batalla contra las drogas es muy difícil de ganar.

Esta Estrategia esta diseñada para servir de guía en el largo plazo. Propone un compromiso de diez años, apoyado por supuestos de cinco años a fin de que la continuidad del esfuerzo pueda contribuir a garantizar el éxito. La Estrategia encara los dos ángulos del desafío: limitar la disponibilidad de las drogas ilegales y reducir la demanda.

El Acta Federal contra el Abuso de Drogas de 1998, estableció como un objetivo de la política del gobierno de los Estados Unidos, la creación de una nación libre de las drogas. Una provisión clave de esta Acta fue el establecimiento de la Oficina de la Política Nacional sobre las Drogas quien definiría las prioridades y objetivos del control de las drogas.

Como mencione anteriormente, desde 1986 el Congreso de Estados Unidos exige que el ejecutivo "certifique" qué determinados países "cooperan" adecuadamente con Washington en el combate al tráfico de estupefacientes. Cada año varias naciones incluyendo a México, atraviesan por un verdadero calvario compuesto por discursos, verdades, mentiras e injurias procedentes de legisladores estadounidense, y defensas artificiales y humillantes por parte de personas de la administración en turno.

La Certificación es un acuerdo unilateral de Estados Unidos, que otorgan las diferentes instituciones y dependencias del gobierno, como lo son: La Presidencia, el Congreso, el Departamento de Estado, la DEA, el FBI, la CIA y algunos otros.

Se pudo apreciar en el desarrollo de la presente investigación que los norteamericanos han sabido sobrellevar una vida de intervencionismo y poderío absoluto, interfieren en la vida económica y política de otras naciones, y el pretexto de certificar en la lucha contra el narcotráfico los lleva a ponerse en una posición incomoda ante los demás países, así como deteriorar las relaciones con otras naciones.

Es bien cierto que Estados Unidos es el máximo consumidor de drogas, no ha podido hacer mucho para contrarrestar el flujo de éstas hacia ese país. Ya que mientras haya demanda, habrá producción y los demás países no pueden hacer mucho al respecto.

Como es claro, la mayoría de las drogas consumidas en Estados Unidos se producen en latinoamérica, motivo por el cual el gobierno norteamericano ha convertido esta región en el principal campo de batalla de su guerra

contra el narcotráfico. Pero tratar de detener las drogas donde se producen o en las fronteras, no tiene lógica. En el negocio de los narcóticos, la mayor parte del valor (hasta un 90% se añade una vez que cruza la frontera de Estados Unidos).

Para Estados Unidos la militarización en latinoamérica puede lucir como algo positivo a sus intereses, pero la implantación del proceso de certificación ha fracasado y continuará fracasando. Proceso que está debilitando aceleradamente las frágiles democracias del hemisferio y fomenta las violencias a los derechos civiles de los latinoamericanos.

Los norteamericanos se aprovechan de los errores de los demás para culparlos de los problemas a los que se enfrentan, tal es el caso de los vinculados al narcotráfico.

En más de una ocasión, Estados Unidos ha violado la soberanía nacional de México y otros países, acción que no debe pasar inadvertida por nuestro país, ya que es una nación con derechos y obligaciones internacionales, en virtud de lo cual México debe hacer valer estos derechos y cumplir con sus obligaciones, así como tener siempre presente que las leyes estadounidenses están hechas para beneficios de los norteamericanos y contra los extranjeros.

El análisis de este trabajo ha permitido descubrir que la lucha de México contra el narcotráfico, comparada con la realizada por Estados Unidos en los últimos diez años, ha demostrado que México está en la mejor disposición de apoyar, incluso de proponer alternativas en esta lucha, con hechos. Es importante destacar que México ha tenido avances considerables, tal es el caso de la participación de nuestro país en el Grupo de Contacto de Alto Nivel entre ambas naciones, la iniciativa para la Cumbre Contra las Drogas y de otras muchas iniciativas y participaciones de México a nivel mundial.

La preocupación de los mexicanos es que Estados Unidos utiliza el problema del narcotráfico como problema política, sin que él haga algo importante para solucionarlo. Asimismo, se ha podido apreciar la conveniencia de los norteamericanos para utilizar este asunto para legislar, ya que les reditúa adeptos y votos. Los congresistas norteamericanos obligan a los demás países a que acepten sus leyes de acuerdo a los propósitos de éstos y de sus intereses, sin importar que tan eficaces sean esas leyes. A Estados Unidos lo único que le interesa no es tanto combatir

el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas, sino el papel que los norteamericanos juegan en el ámbito internacional.

En contra parte, México ha demostrado la gran distancia que se ha alcanzado entre los mexicanos y los norteamericanos en esta lucha, resultando que en primer instancia nuestro país no es culpable de que haya drogadictos en Estados Unidos, ya que cifras fehacientes, demuestran que los norteamericanos, no sólo son consumidores sino productores del 95% de la producción internacional de estupefacientes y productos sintéticos derivados de éstos; el 95% del lavado de dinero que se maneja por este delito se lava en Estados Unidos; el 60% del consumo mundial se da en Estados Unidos. México ocupa el primer lugar en el mundo en erradicación de amapola y marihuana; sin embargo, en México no existen algunas de las drogas que se dan en Colombia, Bolivia y Perú como es el caso de la cocaína.

La política Mexicana no ha llegado al nivel de Colombia donde el narcotráfico ya ha alcanzado a las altas esferas de políticos. En México como en Estados Unidos no se han escapado alguno que otro político corrupto, pero no al grado de colombianisarse.

A los gobernantes mexicanos les falta más determinación para enfrentar las constantes "amenazas" de los norteamericanos de certificarlo o no, de las constantes violaciones a nuestro territorio y de hacer valer su soberanía y el derecho internacional de las naciones.

De acuerdo al marco jurídico internacional, el respeto a la libre determinación de los pueblos y a la soberanía nacional, ha sido violado por Estados Unidos.

En virtud de todo ello, Estados Unidos debe entender que ya no se pueden clasificar a los países como productores, de tránsito o de consumo, puesto que todas estas características se pueden encontrar, en mayor o en menor medida en la misma sociedad, y el hecho de certificar o no a un país no lleva a ningún beneficio. Las políticas que a la fecha ha implementado Estados Unidos, lo único que demuestran es su ineficiencia y/o desinterés para contrarrestar el problema de drogas que vive Estados Unidos.

No es México, no es Colombia, en donde se encuentra el problema. Este se ubica en los verdaderos propósitos que pueden tener los norteamericanos, o en los beneficios que favorecen a nuestros vecinos para no poder contrarrestar este flagelo.

Los norteamericanos soltaron la rienda del narcotráfico hacia su propio territorio, llevan ya algunos años en su lucha contra el creciente desarrollo del consumo de drogas y la delincuencia en su país. No obstante ello, no ha podido controlarlo; el caso de las drogas no es igual a las guerras que Estados Unidos ha sostenido en esta década, en todas las guerras en las que ha participado y ha salido triunfante. El fenómeno del narcotráfico se ha salido del control de la primer potencia mundial.

En razón de todo ello, en esta investigación se puede concluir que:

Estados Unidos ha dejado de ser la potencia que gana todas las guerras a las que se enfrenta.

El pretexto de los norteamericanos para sentirse el guía de todas las naciones, y de esta manera violar la soberanía de los Estados con intervencionismos, ya no funciona.

Los norteamericanos deben estar consientes que utilizando el problema de narcotráfico como arma electorera, actualmente ya no es válida ya que ante un pueblo cada vez más conciente de que el problema no está en otros países sino dentro de su propio territorio.

México no debe permitir que con el pretexto de la lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos una vez más se quede con el patrimonio de su pueblo.

Así mismo, no debe permitir que Estados Unidos interfiera en su vida política, económica y social, de igual manera no debe de sentirse presionado por los norteamericanos y por ello, desviar recursos en la lucha contra el narcotráfico de áreas en las que realmente son importantes tal y como es problema de desigualdad social en el que está inmerso nuestro país.

Por último, es necesario que se concrete la negociación del Mecanismo de Evaluación Multilateral, a fin de que se examine conjuntamente y en pie de igualdad los éxitos y rezagos de las naciones en la lucha contra el narcotráfico y los problemas derivados de éste, de tal manera que se pueda asegurar la cooperación realmente efectiva y que responda debidamente a las necesidades de todos los países, específicamente entre México y Estados Unidos por el bien de las relaciones internacionales, ello con el propósito de que desaparezca el proceso de certificación.

BIBLIOGRAFIA

- ❖ Chomsky, Noam, Towards a new Cold War, Essays on the current crisis and how we got there, Nueva York, Ed. Pantheon books, 1984, pp. 20.
- ❖ Davison, Roger H., "Invitation to struggle. An overview Of legislative-executive relations", en Annals No. 499, Whashington, D.C., Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales, 1988, pp. 20.
- ❖ Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L., Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales, New York, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Traducción de Cristina Piña, 1990, pp. 592.
- ❖ Fort, Joel, Alcohol, Nuestro Máximo Problema en Drogas, México, Ed. Extemporánea, 1974, pp. 70.
- ❖ Gaddis, John Lewis, "Toward the Post Cold War World", en Foreign Affairs, Vol. 70, No. 2 Editada por Council of Foreign Relations Inc. Primavera 1991, pp. 286.
- ❖ García, Ramírez Sergio, El Narcotráfico un Punto de Vista Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1989, pp. 604.
- ❖ Gill, Stephen y Law, David, The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies, Herfordshire, Reino Unido, Harvester, 1988, pp. 394.
- ❖ González, Fernández José Antonio, "Política de los Estados Unidos de América para combatir el narcotráfico", Campaña de México Contra el Narcotráfico, México, Relaciones Exteriores, 1988, pp. 60.
- ❖ Kennedy, Paul, The Rise and Fall of the Great Powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000, Glasgow Reino Unido, Fontana Press, 1989, pp. 898
- ❖ Kissinger, Henry, La Diplomacia, Fondo de Cultura Económica, México, reimpresión 1996, pp. 919.

- ❖ **Ruiz, Massiu Mario, El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 260.**
- ❖ **Silva, Michelena José A., Política y Bloques de Poder, México, Editorial Siglo XXI, 1987, pp. 291.**
- ❖ **Sundquist, James L., The Decline and Resurgence of Congress, Whashington, D.C., The Brookings Institution, 1981, pp. 36.**
- ❖ **México y Estados Unidos ante el Problema de las Drogas, Estudio-Diagnóstico Conjunto, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, pp. 144.**

HEMEROGRAFIA

- ❖ Procuraduría General de la República, Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 1993, p. 58.
- ❖ Herrera, Añez Williams, "La despenalización del narcotráfico", Revista Casi Nada, Bolivia, julio de 1996, p. 25.
- ❖ Reforma, "Visita del Presidente William Clinton a México, 8 Mayo de 1997, pp. 1-12
- ❖ El Financiero, "Cooperación antidrogas sin recriminación, pide Zedillo", Estévez, Dolía, 9 de junio de 1998, pp. 33 y 34
- ❖ El Financiero, "Gobiernos de EU y México, contra la certificación antidrogas", Carlos Benavides, 25 de septiembre de 1998, p. 33
- ❖ Publicaciones de Naciones Unidas sobre el Narcotráfico, s/p, s/f.
- ❖ Drogas Organización y Dinámica, s/n, s/f.

PAGINAS DE INTERNET

- ❖ Estrategia Nacional Contra las Drogas 1994, "La Casa Blanca", Washington, D.C., 1994, pp. 99.
- ❖ <http://www.ncjrs.org/txfiles/spanish.txt>, "Estrategia Nacional para el Control de las Drogas 1996", La Casa Blanca, Washington, D.C., 20/07/98, pp. 66.
- ❖ <http://www.ncjrs.org/him/indice.htm>, "Estrategia Nacional para el Control de las Drogas 1997", La Casa Blanca, Washington, D.C., 1997, 29/10/98, pp. 32.
- ❖ <http://www.embusa.es/cultura/constes.htm1>, "La Constitución de los Estados Unidos de América". Washington, D.C., 19/10/98, pp. 15.
- ❖ <http://www.excelsior.com.mx/9604/960402/nac11.htm1>, El Excelsior, p. 1.
- ❖ http://www.epasa.com/El_Panamá_América/archive/041097/hispano.1htm1, 14/07/98, pp. 2.
- ❖ <http://tap.epn.org/castan/jc970707.htm1>, Castañeda, Jorge G. El tema de la certificación, México, Julio de 1997, pp. 4.
- ❖ <http://www.oem.com.mx/solmex/19997/Jul97/150797/primera6.htm>, El Sol de México, 15/07/97, pp. 2.
- ❖ <http://www.embusa.es/cultura/constes.htm1>, La Constitución de los Estados Unidos de América, 19/10/98, pp. 15.
- ❖ <http://www.presidentia.gov.co/politicas/drogas/anexo1.htm>, Lucha contra las drogas, 19/10/98, pp. 30.
- ❖ <http://www.presidentia.gov.co/politica/drogas/anexo28.htm>, Lucha contra los drogas, 19/10/98, pp. 6.
- ❖ <http://www.oas.org/en/prog/w3/es/cicad-Historia.htm>, OEA-CICAD-Historia, 24/10/98, pp. 2.

- ❖ <http://www.oas.org/en/proq/w3/es/cicad-documentos-basicos-rio.htm>, OEA. CICAD-Documentos Básicos- Programa de Río de Janeiro, 24/10/98, pp. 4.
- ❖ <http://www.presidencia.gob.mx/visitas/usa97>, Declaración de la Alianza México-Estados Unidos, 14/07/98, pp. 2.
- ❖ <http://www.quicklink.com/mexico/qob97may/pqr6may.htm>, 24/10/98, pp. 2.
- ❖ <http://www.quicklink.com/mexico/qob97oct/drogas.htm>, 16/10/98, pp. 4.
- ❖ <http://www.wetcetera.com.mx/colab/vr980519.htm>, 19/10/98, pp. 3.
- ❖ <http://www.imparcial.com.mx/Inera...LineaFinanciera/19980518/27104.htm>, 9/10/98, p. 1.
- ❖ <http://www.imparcial.com.mx/Intera...LienaFinanciera/19980519/27237.htm>, 9/10/98, pp. 2.
- ❖ <http://www.clarin.com.ar/diario/97-03-05/t-02701d.htm>, Clarín digital: EE UU y México forman un grupo antidrogas de elite, 11/11/98, p. 1.
- ❖ <http://www.imparcial.com.mx/Intera...as/NuestroMundo/19970509/14131.htm>, Imparinet, Entrarían más agentes de la DEA a México, 11/11/98, p. 1.
- ❖ <http://www.unam.mx/nacional/1997/mar97/05mar9705in313.htm1>, El Nacional en Internet, 11/1/98, p. 1.
- ❖ <http://www.clarin.com.ar/diario/96-09/07/mex3.htm>, Clarin Digital, El largo viaje de las drogas en camiones, 11/11/98, p. 1.
- ❖ <http://www.el-universal.com.mx/net2/1997/sep97/25sep97/opinion/01-op-a.htm1>, "El universal", 13/07/98, p. 1.
- ❖ <http://www.webperu.org.pe/143s8.htm>, Unittled, 13/07/98, p. 1.
- ❖ <http://serpiente.dgscunam.mx/jornada/1996/may96/960523/droga.htm>, "La jornada", 18/06/98, pp. 3.

- ❖ <http://www.revistanueva.com.ar/00309/Nota00/nota.htm>, "Un sheriff para el mundo", pp. 8.
- ❖ <http://usiahq.usis.usemb.se/journal/itgic/0796/ijgs/ijgfoc3.htm>, Programa de la DEA para la erradicación de la demanda, julio 1996, pp. 3.
- ❖ <http://babelfish.altavista.co/cgi-bin/tranlate?>, Central Intelligence Agency, 5/11/98, p. 1.
- ❖ <http://usuarios.iponet.es/casinada/14narco3.htm>, Williams, Herrera Añez, La despenalización del narcotráfico (III), 30/09/98, pp. 26.
- ❖ <http://www.webperu.org.pe/4045i.htm>, EEUU, Congreso norteamericano no apoyará labor antidrogas de México si no cumple exigencias, Untitled, 13/07/98, p. 1.
- ❖ <http://www.eluniversal.com.mx/grafico/net1/1997/feb97/24feb97/pri mera/01-pr-a-htm1>, El Universal Gráfico, Con EU peligro de fractura, 3/07/98, p. 1.
- ❖ <http://www.imparcial.com.mx:777/In...tas/NuestroMundo/19970310/602 1.htm>, Advierten de las consecuencias ante la desertificación de México, 10/10/98, p. 1.
- ❖ <http://serpiente.dqsc.unam.mx/jornada/1996/feb96/9602.01/SRE00- 119.htm1>, La Jornada, 20/07/98, p. 1.
- ❖ <http://www.excelsior.commx/970226/express.htm1>, 13/07/98, pp. 3.
- ❖ <http://aguila.el-universal.commx/net1/mar9705mar97/opinión/01-op- c.htm1>, 13/07/98, pp. 2.
- ❖ <http://www.excelsior.com.mx/9709/970909/edi04.4htm1>, 13/07/93, p. 1.
- ❖ <http://www.excelsior.com.mx/9709/970921/edit02.htm>, Excelsior, No a la certificación antidrogas, 14/07/98, pp. 1.
- ❖ <http://www.excelsior.com.mx/9703/970301/exe03.htm1>, Excelsior, 14/07/98, p. 1.

- ❖ <http://aguila.El-iversal.com.mx/net1/1997/abr97/05abr97/primera/01-pr-c.htm1>, Exaltan México y España la Cooperación para el Desarrollo económico y cultural, 13/07/98, p. 1.
- ❖ <http://www.quicklink.com/mexico/gob97sep/bol1265.htm>, Boletín de Prensa de la SRE, 13/07/98, pp. 2.
- ❖ <http://aguila.el-universal.com.mx/net1/1997/mar97/primera/01-pr-f.htm1>, El Universal, No habría rompimiento con EU si se nos desertifica: Gurría, 13/07/98, pp. 2.
- ❖ <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cinu/comun/comu122.htm/>, Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, 12/10/98, p. 1.
- ❖ <http://www.worldcom.nl/drogas/ungass/polinnuu.htm>, Drogas y Democracia Política de drogas de las NN.UU., 9/70/98, pp. 4.
- ❖ <http://serpiente.dgsca.mx/cinu/comun/comu92.htm>, Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, 2/10/98, p. 1.
- ❖ <http://www.usembassy.org.mx/scertificacion.htm1>, "Textos en Español respecto a la certificación de la cooperación antidrogas", 11/03/99, pp. 7.
- ❖ <http://www.usia.gov/regional/ar/summit/spanich/americas.htm>, "Artículo Albright sobre estrategia antinarco tica", 23/03/99, pp. 2.
- ❖ <http://www.geocities.com/Athens/Parthenon/3234/actual6.htm>, "los cárteles mexicanos se abren camino en el narcotráfico mundial agosto de 1997", 9/03/99, pp. 4.
- ❖ <http://www.worldcom.nl/tni/drogas/folleto3/fazio.htm>, Fazio, Carlos, México: el caso del narco-general", 24/03/99, pp. 11.
- ❖ <http://www.brecha.com.uy/numeros/n569/drogas.htm1>, Blixen, Samuel, "Narcotráfico de Estado", 4/03/99, pp. 3.

- ❖ <http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/19998/abr98/980407/certificaci3n.html>, **Aponte**, David, "Narcotr3fico de Estado", 4/03/99, pp. 3.
- ❖ <http://www.planet.com.mx/macroeconomia/macro45/seguridad.htm>, "Drogas y Seguridad Nacional", **Navarro**, Lucio Jorge, 9/03/99, pp. 4.
- ❖ <http://www.worldcom.n1/tni/drogas/folleto3/smyth.htm>, "La mano blanca en Colombia", **Smyth**, Frank, 4/03/99, pp. 2.
- ❖ <http://usembassy-mexico.gov/sSDrugStrat.html>, "Mediciones de Efectividad para Instrumentar la Estrategia Bilateral Contra las Drogas", 24/05/00, pp. 2.
- ❖ http://www.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html, "Declaraci3n de la Alianza M3xico-Estados Unidos Contra las Drogas", 24/05/00, pp. 2.
- ❖ <http://usembassy.org.mx/sp980206.html>, "Estrategia Binacional contra las Drogas M3xico-Estados Unidos", 24/05/00, p. 1.
- ❖ <http://www.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/video.html>, "M3xico y Estados Unidos Vecinos y Socios", 24/05/00, pp. 6.