

20461



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

LA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTIDROGAS
DE ESTADOS UNIDOS Y LA DEFINICIÓN DEL NARCOTRÁFICO
COMO UN PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL.
LAS ADMINISTRACIONES DE RONALD REAGAN Y GEORGE BUSH, PADRE.
SU IMPACTO EN LA RELACIÓN CON MÉXICO

Tesis
que para obtener el grado de
MAESTRIA EN ESTUDIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Presenta:
MARÍA CECILIA ESTRADA VILA

Directora de Tesis
MTRA. SILVIA ELENA VÉLEZ QUERO



NAUCALPAN, EDO. MEX., 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A TOÑO
SIEMPRE ESTÁS PRESENTE

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: María Cecilia Estrada Vila

FECHA: 9-III-2004

FIRMA: Mecelia

INDICE

Introducción	7
1. México – Estados Unidos: Una historia singular	19
1.1 Inicios de una relación accidentada	
1.2 El Destino Manifiesto y las consecuencias para México	
1.3 Entendimiento y cooperación liberal	
1.4 Acelerado proceso de dependencia económica y vulnerabilidad política	
1.5 Integración económica y soberanía nacional	
2. Estados Unidos: el fin de la Guerra Fría y una nueva manera de pensar la seguridad nacional	51
2.1 Estados Unidos y la Unión Soviética: más de 40 años de hostilidad	
2.2 Fin de la Guerra Fría	
2.3 La seguridad nacional en Estados Unidos y el fin de la Guerra Fría	
3. El fenómeno mundial del narcotráfico	71
3.1 Contexto histórico del consumo de drogas en el mundo	
Drogas naturales	
Drogas sintéticas	
3.2 Características del narcotráfico mundial	
Organización del narcotráfico.	
El negocio del narcotráfico.	
Costos sociales	
3.3 Mercado internacional de drogas 1981-1992	
Marihuana	
Cocaína	
Heroína	
4. Estados Unidos: el gran consumidor de drogas	103
4.1 El consumo de drogas en Estados Unidos	
Antecedentes	
Cambios en el patrón de consumo	
El consumo de drogas en Estados Unidos: década de los ochenta y principios de los noventa	
4.2 Fuentes de abastecimiento	
4.3 Costos sociales del narcotráfico en Estados Unidos	
5. La política internacional antidrogas de Estados Unidos durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush, padre	123
5.1 Antecedentes de la legislación para el control de las drogas en Estados Unidos	
5.2 Principales características de la política internacional antidrogas de Estados Unidos durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush, padre	
Participación militar	

Estrategia Nacional para el Control de Drogas	
El combate a las drogas al interior	
Agencias involucradas en el control de drogas	
Programas internacionales de Estados Unidos para el control de drogas	
Resultados	
5.3 El narcotráfico y la redefinición de la seguridad nacional en Estados Unidos	
6. México y el consumo de drogas en Estados Unidos	163
6.1 Las drogas en México: un combate en dos frentes	
6.1.1 Consumo de drogas en México	
6.1.2 El combate de México a las drogas	
6.1.3 Organización del narcotráfico en México	
6.2 El papel de México en el mercado de drogas en Estados Unidos	
7. El narcotráfico en la relación bilateral México – Estados Unidos. Conflicto y cooperación	199
7.1 La política antidrogas estadounidense hacia México: una historia de presiones y sanciones	
Antecedentes	
Principios de la década de los ochenta	
Mediados de la década de los ochenta	
Fines de la década de los ochenta	
Principios de la década de los noventa	
Efectos	
7.2 Asistencia estadounidense en la lucha mexicana contra el narcotráfico	
Características	
Asistencia financiera	
Cuadros, gráficas y mapas	221
Conclusiones	255
Glosario	263
Bibliografía, hemerografía, documentos, fuentes en línea	266

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los ochenta del siglo XX, surgió un acontecimiento durante mucho tiempo buscado y, aún así imprevisto por Estados Unidos y que cuestionó el núcleo de su política exterior y con ello la justificación de su vasta estructura militar: el fin de la Guerra Fría.

Como resultado del enfrentamiento militar e ideológico que caracterizó por más de 40 años la relación de Estados Unidos con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el concepto de seguridad nacional se había revestido de un fuerte contenido militar. Con el derrumbe del socialismo real, Estados Unidos propuso temas “nuevos” que tomaran el lugar del tradicional “enemigo externo”, el comunismo, en su agenda de seguridad nacional. Entre estos tópicos destacaron la deuda externa, el tráfico ilegal de drogas prohibidas, los movimientos migratorios incontrolados, el terrorismo y el descuido del medio ambiente.

Para los países productores de fármacos y de tránsito en América Latina y en especial para el caso de nuestro país, el narcotráfico se convirtió en fuente de conflictos y de tensiones en las relaciones con nuestro vecino del norte. La creciente importancia del problema de las drogas al interior de la agenda política estadounidense complicó el manejo diplomático, en general, y bilateral, en particular, de este tema, mucho más de lo que había sido en el pasado, al acentuarse y multiplicarse las formas de presión unilateral del gobierno estadounidense sobre los países productores y de tránsito de drogas.

El mercado mundial de drogas se fue expandiendo constantemente desde la década de los años sesenta, pero desde fines de los setenta y principios de los ochenta este crecimiento se elevó de manera alarmante; acontecimiento que fue particularmente significativo en Estados Unidos que se catalogó como el mercado de consumo más grande y dinámico del mundo pues durante la década de los ochenta este país consumía la mitad de la producción mundial de drogas, en su mayor parte importadas ilegalmente.¹ De manera gradual, los fármacos penetraron virtualmente cada sector de la sociedad estadounidense creando un mercado de aproximadamente 25 millones de consumidores regulares² y ganancias anuales de más de

¹ María Celia Toro, “México y Estados Unidos: El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional” en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley, comps., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México: Siglo XXI, 1990, 370.

² La expresión *consumidores regulares* hace referencia a aquellos usuarios que consumieron drogas al menos una vez en los 30 días previos a la fecha en que se realiza la encuesta. U. S. National Institute on Drug Abuse.

\$100 mil millones dólares.³ Las drogas más consumidas eran la marihuana, con entre 20 y 25 millones de consumidores regulares; la cocaína, con 5.8 millones de consumidores regulares; y la heroína, con aproximadamente 500 mil adictos. Adicionalmente, las drogas proporcionaron al crimen organizado de Estados Unidos su principal fuente de ingresos y se convirtieron en una amenaza crítica para la salud pública, el orden social y seguridad nacional.⁴

A mediados de la década de los ochenta el presidente Ronald Reagan⁵ definió el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes como un asunto vital para la seguridad nacional y la preocupación pública más importante para el país; dicha declaración originó la politización del tema en el ámbito regional, multiplicando las tensiones y las fricciones entre Estados Unidos y América Latina. La retórica de vincular el narcotráfico con la seguridad nacional fue percibida por los países latinoamericanos como una estrategia utilizada por el gobierno estadounidense para lograr otros fines, encubiertos, como avanzar su lucha contra el terrorismo, ampliar su presencia militar o justificar su intervención política en el hemisferio occidental.⁶

El gobierno de Reagan consideró que el origen de los problemas de consumo en su país había que buscarlo en el exterior, en los países productores de drogas, en los países de tránsito de la droga y en los países donde se llevaba a cabo su procesamiento, y como tal, había que desarrollar una política antinarcóticos que atacara lo que el gobierno estadounidense percibía como las raíces de este fenómeno. Por el contrario, desde la perspectiva de los países latinoamericanos, el problema se originaba en la propia sociedad estadounidense, cuyos desequilibrios culturales y sociales propiciaban un mayor abuso del consumo de fármacos en amplios sectores de la población.⁷

Durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush padre⁸, el tráfico de drogas fue un motivo de constante tensión entre México y los Estados Unidos, derivada tanto de la importante participación de México en el mercado estadounidense, como de su actuación para contrarrestarla. A mediados de los ochenta, México producía entre 30% y 40% de la marihuana

³ Bruce M. Bagley, "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Donald Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport CT: Greenwood Press, 1989, 45.

⁴ Guadalupe González, "Introducción", en *idem* y Marta Tienda, eds. *The Drug Connection in U.S.-Mexican relations*, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California (documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), 1989, 3.

⁵ Presidente de Estados Unidos de 1981 a 1989, que en lo sucesivo se hará referencia por su apellido Reagan.

⁶ Guadalupe González, *Economía, transnacionalización y drogas. El marco global del problema de la droga en América Latina*, México: CIDE (Documentos de trabajo), 1991, 23.

⁷ *Ibid.*, 9.

⁸ Presidente de Estados Unidos de 1989 a 1993, que en lo sucesivo se hará referencia por su apellido Bush.

y alrededor del 30% de la heroína consumidas en Estados Unidos y si bien no era productor de coca, nuestro territorio fue utilizado para el tránsito de poco más de la tercera parte de la cocaína que entraba a Estados Unidos proveniente de Sudamérica.⁹ Estas condiciones propiciaron que en Estados Unidos se responsabilizara a México por el incremento en el consumo de drogas registrado en su país durante esa década, y no al fracaso de sus propios esfuerzos por combatirlo al interior de la Unión Americana.

La creciente importancia que Estados Unidos le dio al problema internacional de drogas a partir del triste suceso del asesinato del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA por sus siglas en inglés) Enrique Camarena, en adelante atado como el "caso Camarena", provocó situaciones de profunda tensión en las relaciones México-Estados Unidos. Esto se debió no solamente al hecho de que la lucha contra las drogas tocara temas sensibles de seguridad nacional y de carácter político, sino también a la manera como Estados Unidos manifestaba esta preocupación tomando decisiones unilaterales o usando la política de combate al narcotráfico como un instrumento de presión para obtener resultados en aspectos no directamente relacionados con las drogas. El conflicto bilateral se exacerbó aun más por la actitud de complacencia, complicidad y falta de compromiso que el gobierno estadounidense percibía en parte de las autoridades mexicanas. El gobierno mexicano, por su parte, consideró al narcotráfico fundamentalmente como un asunto estadounidense, de carácter interno, cuya solución el gobierno de Estados Unidos intentaba desplazar hacia el exterior. Su respuesta, entonces fue mucho más directa y de acciones contundentes. No obstante, otros intereses de superior jerarquía para Estados Unidos y también para México (negociación del TLCAN), tuvieron la virtud de apaciguar la retórica y en los hechos, desestimar la gravedad de los acontecimientos que ocurrían en el ámbito del narcotráfico y su combate. Así las prioridades de la agenda bilateral al final del periodo se invirtieron.

Es un hecho que este período fue el núcleo del problema más significativo que enfrentó la relación bilateral México-Estados Unidos, por lo cual me propongo abordarlo con los siguientes objetivos:

- Analizar las condiciones y motivos que llevaron al gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) y de George Bush, padre (1989-1993), a vincular al narcotráfico con la seguridad nacional y las consecuencias que esta decisión tuvo para México.

⁹Bagley, "The New Hundred ...", 45 y Jorge Chabat, "Drug Trafficking in U. S.-Mexican Relations: What you See is What You Get", en Bruce M. Bagley y William Walker III, eds. *Drug Trafficking in the Americas*, Coral Gables, Florida: North South Center Press/University of Miami, 1995, 379.

- Analizar la sustancia del combate a las drogas emprendida por Reagan y continuada por Bush, que lejos de combatir la demanda, se centró en luchar contra la oferta de drogas en el exterior.
- Analizar el manejo político que Estados Unidos hizo de la política internacional antidrogas en términos de su relación con nuestro país.
- Examinar la situación del problema del narcotráfico en México en el período 1981-1993, las respuestas de los gobiernos de De la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari.

Hipótesis principal

Teniendo como contexto el fin de la Guerra Fría y la alarmante expansión de la demanda de drogas en Estados Unidos que inició su mayor crecimiento en la segunda mitad del siglo XX, el combate internacional al narcotráfico fue utilizado por el gobierno de Ronald Reagan, y luego por el de George Bush padre, para crear un ambiente propicio para la internacionalización de sus labores policiacas y militares, justificar su enorme aparato militar y fortalecer su estructura ideológica.¹⁰

Para darle mayor fuerza política y operativa al combate, se jerarquizó al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional del país.¹¹ De esta manera, el combate internacional a las drogas emprendido por los gobiernos estadounidenses en el periodo bajo estudio, fue utilizado *al interior* como un instrumento político para tratar de dar a la opinión pública estadounidense un nuevo "enemigo externo" bien definido y con un fuerte nivel de consenso interno, sin sancionar, castigar o atacar la sensibilidad de millones de electores usuarios de drogas; y *al exterior*, de intervención política y militar, y de presión sobre los gobiernos de los países productores y de tránsito, como fue el caso de México, motivado por intereses geopolíticos y económicos.

Hipótesis secundaria

El encono con el que el gobierno estadounidense presionó a México para combatir el tráfico y producción de drogas fue resultado de la falta de voluntad de aquel gobierno para modificar la esencia prohibicionista de su política antidroga, más que fundado en los fracasos que México tuvo en detener la producción y el flujo de drogas hacia territorio estadounidense, pues cuando así convino a los intereses estadounidenses, dichos fracasos mexicanos fueron minimizados y

¹⁰ Variable independiente

¹¹ Variable dependiente

los logros destacados en aras de mantener la cooperación gubernamental en asuntos de mayor prioridad en su agenda de política exterior.

Marco teórico

Uno de los enfoques teóricos más característicos que se desarrollaron en la década de los setenta fue la llamada concepción transnacional o de interdependencia, que puso en entredicho el modelo estatocéntrico de las relaciones internacionales, en cuanto que éste ya no se suponía el fiel reflejo de la realidad, y la nueva concepción proponía a las relaciones *transnacionales* como las que realmente configuraban el mundo internacional.

Robert O. Keohane y Joseph Nye, máximos representantes de esta escuela de pensamiento, consideran que las fronteras estatales no coinciden con las nuevas realidades de las relaciones internacionales; en la dinámica internacional existen contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras del Estado, que no están controladas por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos. En este escenario, aun cuando se reconoce la importancia del Estado como actor internacional, prácticamente se denota su evanescente presencia en el modelo de política propuesto.

Para estos autores la concepción transnacional descansa en la noción de interdependencia, es decir, en la gran multiplicidad de canales de conexión que se establecen entre las sociedades internacionales, tales como el comercio, turismo, nuevas tecnologías y la vasta red de relaciones entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas transnacionales que va en rápido aumento. Comprendida en el plano de la política mundial, la interdependencia hace referencia a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países. Se llegó a esta situación de interdependencia por el aumento en el número, calidad y naturaleza de las interacciones de los estados, y especialmente, entre agentes no estatales y transnacionales. Una relación de interdependencia - añaden los autores- necesariamente involucra costos para los actores involucrados en ella, de ahí que ellos no limiten el término interdependencia a situaciones de mutuo beneficio, ni que ésta se desarrolle en condiciones necesariamente simétricas.¹²

¹² Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Interdependence in World Politics" en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company, 1977, 4-8 y 9.

Este creciente proceso de interdependencia "no sólo permitía la cooperación, sino que la hacía necesaria..." aunque admitían la posibilidad de conflicto, pensaban también en espacios y posibilidades de cooperación.¹³ De esta nueva visión del escenario mundial -y en particular del concepto de poder- se desprendían nuevas estrategias de negociación que podían permitir a países débiles mejor defensa de sus intereses. Se sugería la posibilidad de que el actor más débil elaborara estrategias para defender sus intereses, aprovechando las divisiones o diferencias de intereses dentro del país más fuerte.¹⁴

Una característica importante dentro de esta escuela de pensamiento fue la nueva dimensión que asume el concepto de poder -más allá de la tradicionalmente acuñada por los analistas de política internacional, sobre todo por los realistas. Al respecto Keohane y Nye señalan "las fuentes que producen las capacidades de poder han llegado a ser más complejas"; así, para estimar la distribución de los costos y beneficios de la interdependencia los autores distinguieron dos conceptos: *sensibilidad* y *vulnerabilidad*.

El concepto de *sensibilidad* vendría a ser el efecto sobre un actor de una medida tomada por otro actor, qué tan rápidamente los cambios en un país o situación traen consigo cambios costosos en otro. En el caso de la *vulnerabilidad*, estaría relacionada con la capacidad del actor que recibe el efecto de esa medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar o menguar los impuestos negativos y, en ocasiones, revertir los efectos. La vulnerabilidad estaría también relacionada con la capacidad de un actor para modificar el marco global de la relación con la otra parte.

Debido a las principales características del enfoque, como lo señala Blanca Torres, éste resultó atractivo para el análisis de la relación México-Estados Unidos, si bien en ocasiones hubo renuencia por parte de ciertos sectores académicos. Sin embargo, su posición se fortaleció a partir de 1982, momento en el que ocupa la atención la crisis de la deuda externa, el problema del narcotráfico y el notable incremento de las relaciones económicas entre ambos países. Por otra parte, el hecho de que la interdependencia no implique una simetría en la relación, ni que los costos y beneficios obtenidos deban ser equitativos, facilita la aplicación de este modelo

¹³ Keohane define la cooperación entre dos países, "cuando después de un proceso de coordinación de políticas, un gobierno considera que las políticas de otro gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos", citado en Blanca Torres "Introducción", en *idem*, coord., *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1990, 7.

¹⁴ *Ibid.*, 11.

teórico para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos, donde se pone de relieve "de qué manera lo que sucede en un país puede afectar al otro en mayor o menor medida".¹⁵

¿Cómo se ha forjado la cooperación en el marco de la relación entre México y Estados Unidos? Celia Toro expresa "es probable que las formas de cooperación terminen reflejando la fuerte asimetría de poder que caracteriza a la relación entre México y Estados Unidos."¹⁶ Ante la alusión del concepto de poder, así como al hecho de que los actores principales son dos estados, uno se preguntaría si la concepción realista no sería entonces la indicada para el análisis del tema que nos ocupa. Keohane y Nye resuelven este cuestionamiento al revisar sus postulados originales y ligar la interdependencia con el concepto de poder mediante la noción de *interdependencia asimétrica*, destacando que es precisamente en la asimetría donde se encuentra la fuente de influencia entre actores que se relacionan entre sí.

Carlos Rico señala que ha sido en el tema de las drogas donde se han expresado los ejemplos más claros del uso de la interdependencia como fuente de poder por parte del gobierno estadounidense: las Operaciones Intercepción I y II, de 1969 y 1985, con el fin de forzar al gobierno mexicano a aceptar los términos que Estados Unidos determinaba y que la "cooperación" debería asumir en este caso. "La coordinación de políticas antinarcóticos no ha sido resultado de la negociación entre los países que ajustan y coordinan sus políticas antinarcóticos respectivas, sino que ha sido resultado de la imposición unilateral por parte del actor con mayor poder relativo".¹⁷ En el caso concreto de las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico, los términos y el espacio de la cooperación bilateral reflejaron claramente las asimetrías de poder entre ambos países. Por otra parte, la pluralidad de actores estatales y no estatales - contemplada por la teoría de la interdependencia - es característica del narcotráfico; fenómeno que consta asimismo de muchos componentes, no todos compatibles entre sí y no todos presentes de igual manera en los países que proclaman su combate.

Finalmente, los argumentos de la interdependencia apoyarían la tesis de que México y Estados Unidos deberían comprometerse en una cooperación formal más explícita, sobre todo en cuestiones como la del combate al narcotráfico. Sin embargo, los intereses compartidos, por sí mismos, no son suficientes para asegurar una cooperación estable, libre de choques y

¹⁵ *Ibid.*, 16.

¹⁶ Toro, "México y Estados Unidos: El narcotráfico ...", 249.

conflictos. El obstáculo básico para alcanzar niveles más exitosos de cooperación en las relaciones mexicano–estadunidenses ha sido precisamente la asimetría de poder entre los dos países, y el problema del narcotráfico ha mostrado cómo el poder y la vulnerabilidad siguen siendo determinantes básicos y fundamentales de la conducta de los Estados, especialmente en la configuración de las nuevas relaciones internacionales.

Si las capacidades de poder son asimétricas, la cooperación en forma de acuerdos explícitos o desarrollo de instituciones formales parece muy difícil de alcanzar y preservar.

Metodología

De acuerdo con la Teoría de la Interdependencia que me sirvió de marco y guía para sistematizar los hechos en la presente investigación, los actores esenciales son México y Estados Unidos, con los respectivos gobiernos comprendidos en el periodo analizado (1981-1993), cuyos intercambios transnacionales se verifican por medio de un gran número de actores secundarios representantes de agencias y departamentos del gobierno en cuestión.

He procurado que a lo largo de la exposición queden claros los conceptos de la teoría, tanto la *sensibilidad* de Estados Unidos como la *vulnerabilidad* de México, frente al asunto en cuestión: el narcotráfico.

La presente investigación se centra en las variables de producción, tráfico, consumo que se ejemplifican por medio de las tres principales drogas naturales: la marihuana, la cocaína y la heroína, debido a su importancia en el comercio ilegal de drogas entre México y Estados Unidos, así como por el importante impacto de su consumo en este último país, hecho que dispara la demanda como motor del fenómeno que nos ocupa y que provocó situaciones de profunda tensión en las relaciones de ambos países.

Es conveniente señalar que en esta tesis se da a las palabra “droga” “estupefaciente” y “fármaco” la interpretación utilizada por la mayoría de los especialistas en el tema, es decir, “término genérico que representa una gran variedad de sustancias ilícitas o controladas empleadas para propósitos no medicinales, las cuales pueden causar efectos negativos a la salud y cambios psicológicos y de comportamiento en los usuarios”.¹⁸

¹⁷ Carlos Rico, “Elementos para el debate”, en Torres, coord., *Interdependencia...*, 267 y 273.

¹⁸ González, “Introducción”, 7.

Incluyo mapas estadísticos y un glosario de términos para precisar significados en este trabajo. Debido al carácter ilegal del cultivo, producción, manufactura y tráfico de las drogas estudiadas en esta tesis, nos enfrentamos con el problema insuperable de carecer de datos confiables para presentar cifras exactas sobre la oferta y consumo de drogas. Debido a esta ausencia de datos duros inherente al problema analizado, no se puede hacer comparaciones, sólo realizar contrastaciones y deducir tendencias generales.

No obstante, con objeto de salvar este obstáculo, se utilizaron mayoritariamente las cifras de los informes anuales de Naciones Unidas, de los informes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, de los informes anuales de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos o los informes anuales del Comité Nacional de Investigaciones sobre Consumo de Drogas (NNICC, por sus siglas en inglés), que son las fuentes más recurridas por los especialistas. En el caso de estas dos últimas publicaciones, son producidas por agencias del gobierno de Estados Unidos y en el caso de los informes de la JIFE, ésta publica lo reportado por los gobiernos miembros.

Por la naturaleza clandestina del comercio de drogas, no resulta fácil procesar cifras, además de que aún las estimaciones oficiales presentan importantes variaciones dependiendo de la fuente y, por lo tanto, no todas las estimaciones pueden coincidir con una única realidad. Aún con estas limitaciones, la intención de los cuadros estadísticos de esta tesis rebasa el interés del simple número, pues como es obvio, las agencias gubernamentales en sus encuestas y estimaciones responden a intereses políticos, de salud o de carácter policiaco, sin embargo, nuestro interés al incluirlas es que aunque los números no necesariamente reflejan la realidad precisa, sí reflejan la magnitud del problema.

En el primer capítulo, "México-Estados Unidos: Una historia singular", se hace referencia a la asimetría entre México y Estados Unidos, disparidad que caracterizó a la relación y que ha sido definitoria de los márgenes de negociación de nuestro país con la Unión Americana.

En el capítulo 2, "Estados Unidos: el fin de la Guerra Fría y una nueva manera de pensar la seguridad nacional", se analizan los cambios en el contexto internacional a raíz del fin de la Guerra Fría y la necesidad que de ahí surgió para Estados Unidos de replantear su política

exterior y con ello su agenda de seguridad nacional. De esta “nueva agenda” sobresalieron temas como el narcotráfico, entre otros de distinta naturaleza.

En el capítulo siguiente, “El fenómeno mundial del narcotráfico”, se hace una breve referencia histórica del consumo de drogas en el mundo destacando su uso ancestral por motivos religiosos y médicos, cuando no existían drogas ilegales. En este capítulo se desarrolla la evolución del consumo de la marihuana, cocaína, opio y heroína. Se describen las características del mercado internacional de drogas entre 1981 y 1992, en el cual destaca la participación de los países latinoamericanos como importantes proveedores de las drogas naturales de mayor consumo en Estados Unidos. En otro apartado se refieren las principales características de una de las industrias más importantes del mundo –el narcotráfico– y la manera como grupos criminales se organizaron para convertirse en el eslabón crucial entre la producción ilícita de drogas y el consumo de las mismas.

En el capítulo 4, “Estados Unidos: el gran consumidor de drogas”, se desarrollan los antecedentes del consumo de drogas en Estados Unidos hasta llegar a convertirse en el más grande consumidor de drogas del mundo, mencionando los contextos internacional e interno que influyeron en estos patrones de consumo. Las fuentes de abastecimiento de las drogas naturales de mayor consumo en Estados Unidos son incluidas en este apartado, donde se destacó el papel de México y el crecimiento de la producción de marihuana en territorio estadounidense.

A continuación, el capítulo 5 “La política internacional antidrogas de Estados Unidos durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush, padre” inicia con los antecedentes de la legislación para el control de las drogas en la que es de subrayarse su relación con los criterios de rechazo a ciertas minorías étnicas que promovieron el manejo de estereotipos y prejuicios. Asimismo, se argumenta acerca de la trascendencia de la decisión de ambos mandatarios para dirigir su “Guerra contra las drogas” hacia el exterior.

La atención se centra en los resultados de combatir la oferta, mismos que fueron decepcionantes ya que al interior no se logró disminuir la adicción, ni los crímenes relacionados con el consumo y el tráfico, además de que la producción de marihuana en Estados Unidos creció y los precios tampoco tuvieron las esperadas fluctuaciones a la baja. A nivel

internacional, fue utilizada esta política como un instrumento de intervención y presión sobre los gobiernos de los países productores y de tránsito, destacando el proceso de Certificación.

Asimismo, se desarrolla la vinculación entre narcotráfico y la seguridad nacional, las razones e intereses que tuvo Reagan para identificarlo como tal y los motivos de Bush padre de continuar con la misma estrategia y con ello fomentar la militarización del combate a las drogas.

En el capítulo 6 "México y el consumo de drogas en Estados Unidos" se muestra cómo durante el periodo que se estudia, los niveles de consumo de drogas en México eran mínimos y que la política de combate a las drogas que México aplicó fue respuesta a las presiones estadounidenses, a la vez que fue una demostración del interés del gobierno mexicano en colaborar en asuntos considerados como prioritarios por Estados Unidos y en reducir los costos de ser el vecino del mayor consumidor de drogas del mundo, en condiciones desventajosas por ser una nación productora, exportadora y ruta de acceso de las drogas ilegales de mayor consumo en aquel país: la marihuana, la heroína y la cocaína.

En el capítulo 7 "El narcotráfico en la relación bilateral México-Estados Unidos. Conflicto y cooperación", se analizan las consecuencias de la política antidrogas estadounidense en la relación bilateral. Se resalta la importancia económica y geopolítica de México para Estados Unidos, que concedió a nuestro país ciertas ventajas de negociación que otros países latinoamericanos no tuvieron, por ejemplo la certificación que siempre se otorgó a México, o haber llevado a cabo exitosamente las negociaciones del TLCAN en un periodo en el que México era todavía el principal productor de marihuana importada por Estados Unidos e importante abastecedor de heroína.

Se destaca que los momentos de mayor tensión estuvieron relacionados con ciertas actitudes del gobierno mexicano, como la corrupción de los funcionarios y agentes encargados del combate al narcotráfico, o la pretendida tibieza con la que realizó el combate, cuando sus condiciones internas en materia de presupuesto, preparación, capacidad, falta de transparencia y, en ocasiones, de voluntad política le impidieron producir una respuesta eficaz.

Capítulo 1

México-Estados Unidos: Una historia singular

1.1 Inicios de una relación accidentada

Desde el momento mismo de su constitución como Estado soberano, en los albores del siglo XIX, la relación de México con Estados Unidos ha tenido una importancia vital en el sentido más amplio del término. Un análisis histórico muestra que esta relación ha estado basada en la diferencia de poder entre México y Estados Unidos, que era ya notable desde principios del siglo XIX. Lorenzo Meyer señala "... la disparidad llevó que la relación con México fuera vista por Estados Unidos como un elemento entre otros muchos de una política exterior muy amplia, en tanto que para México la relación con Estados Unidos se convertiría en el centro de su relación con el mundo externo."¹⁹ De esta manera se infiere que esta relación no ha sido nada fácil; podemos afirmar que en su mayor parte ha estado caracterizada por el conflicto, más que por el entendimiento y la cooperación.

Siendo colonias, el contacto entre los dos países era nulo; éste comienza a generarse después de la independencia de las trece colonias de Norteamérica (1776), atraído este nuevo país principalmente por sus deseos de incrementar su comercio exterior y de proseguir su expansión territorial.

El inicio de la relación es asimétrica, podemos afirmar que los primeros contactos entre ambos países corrieron en franca desigualdad, entre una nación ya formalmente constituida y una colonia en vías de emancipación. Por lo tanto, los procesos como nación eran distintos, por lo que resultaba natural la divergencia entre sus intereses, a eso se le unió una falta de conocimiento y de entendimiento acerca de los intereses respectivos.²⁰

¹⁹ Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega, comps., *México-Estados Unidos 1984*. México: El Colegio de México, 1990, 17.

²⁰ Virginia Guedea y Jaime Rodríguez, "De cómo se iniciaron las relaciones México-Estados Unidos", en Ma. Esther Schumacher, comp., *Los mitos en las relaciones México- Estados Unidos*. México: FCE, 1995, 11.

Los inicios de una gran potencia

Las tierras colonizadas por los ingleses no poseían los anhelados recursos mineros de los grandes virreinos españoles. Sin embargo, dicha carencia se convirtió en ventaja al poder desarrollarse casi sin interferencias impuestas por su metrópoli, y en un siglo se convirtieron en prósperas provincias agrícolas y comerciales, habitadas en su mayoría por perseguidos religiosos y marginados de la transformación económica inglesa de los siglos XV y XVI.

La suerte favoreció sin duda al nuevo país, porque los acontecimientos europeos de 1789 a 1815, mantendrían de tal manera entretenidos a los poderes europeos, que el país podría aprovechar el tiempo para consolidar su organización política y extenderse por el continente.

La declaración de independencia en 1776 y la culminación de la Constitución Estadunidense en 1787, significaron un triunfo del Derecho Natural y de las nuevas ideas políticas, del jusnaturalismo desarrollado en el "Siglo de las Luces", de los conceptos de libertad, trabajo, bienestar, nación, federalismo, etc., que fueron plasmados por primera vez sobre una Constitución que "creaba un gobierno federal formado por tres poderes perfectamente definidos y con un poder impositivo y efectivo sobre todos los ciudadanos, aunque los estados mantenían un alto índice de autonomía."²¹

En la vida independiente

La invasión francesa a España fue aprovechada por las colonias españolas para declararse independientes y por Estados Unidos para avanzar sobre la Florida occidental que ocuparon en 1810. Posteriormente, la compra de la Luisiana a Francia (1803) complementaría el cuadro que sería el origen de numerosos problemas, pues la venta no especificó fronteras y los estadounidenses aprovecharían este hecho para reclamar Texas como parte de Luisiana, a pesar de que el territorio tejano siempre había sido español y que en mapas de la época claramente se marcaba como una provincia diferente.

²¹ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*. México: El Colegio de México, 1982, 14.

Al término de la guerra de independencia se manifestó en Estados Unidos una corriente expansionista: la de Destino Manifiesto, la cual pregonaba un protestantismo bélico y con grandes ambiciones de expansión comercial y territorial "...los estadounidenses veían en todo territorio vecino ya fuese al norte, sur u oeste, un campo para su expansión y casi nada más."²² El 2 de diciembre de 1823 el presidente Monroe en su mensaje anual expuso la doctrina que se conoce con su nombre y que contenía la advertencia de que "su país no admitiría ni colonización ni intervención europea en América."²³ Así, la declaración mostraba la claridad con que los políticos estadounidenses percibían el área continental como una zona natural de influencia de los Estados Unidos.

1.2. El Destino Manifiesto y las consecuencias para México

Texas

En el caso de Texas, las principales causas que propiciaron su independencia de México obedecieron a la desatención federal por ese territorio y al mal manejo de la política de colonización respecto a los inmigrantes angloamericanos. Gran parte del territorio del norte estaba deshabitado, por lo que se procuró poblar esa región del país promoviendo la migración mexicana y otorgando concesiones a empresarios. Los contratos eran relativamente fácil de conseguir dado el interés del gobierno mexicano por impedir las incursiones de indios desplazados por la expansión de los colonos americanos y proteger la frontera.²⁴

El problema fronterizo de México y la guerra de Texas era un problema que en realidad se había gestado en la época colonial, ya que fue la corona española la que autorizó en 1821 a Moses Austin a instalarse en territorio novohispano junto con más de 300 familias como medio para estabilizar la frontera. A la muerte de Austin, su hijo Stephen revalidó el otorgamiento con el nuevo imperio independiente, el cual también se mostró generoso, promulgando el Acta de Colonización, cediendo amplios terrenos en forma gratuita, asimismo concedía la exención de impuestos y la libre importación de artículos, con la condición de que los colonos se declararan católicos y que no se establecieran en las costas o cerca de las fronteras.

²² *Ibid.*, 21.

²³ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos...*, 21.

Con el establecimiento de la República Federal en 1823 las concesiones mexicanas siguieron. En 1825 se autorizaron nuevos permisos a colonos angloamericanos para la instalación de más de 1450 familias. Texas se convirtió en un espejismo del buen negocio en Estados Unidos, por lo que compañías y bancos vendían los permisos otorgados por el gobierno mexicano en forma gratuita.

Muchos políticos mexicanos empezaron a preocuparse por la situación que tenía Texas, en especial por las expresiones abiertas de ambición expansionista de la prensa estadounidense y por las insinuaciones o proposiciones de compra del ministro Joel R. Poinsett (1825-1830). La venta de tierras en Texas se anunció abiertamente en periódicos estadounidenses, a pesar de haber estado prohibido por la ley.

En 1827, el presidente Guadalupe Victoria (1824-1828) nombró a Don Manuel Mier y Terán jefe de la expedición de la Comisión de Límites a Texas, con el propósito de observar los recursos naturales y a los indios, conocer el número de los mismos y la actitud de los estadounidenses asentados en Texas, y determinar la frontera entre México y Estados Unidos entre los ríos Sabino y Rojo. A principios de 1829, el comisionado recomendó tomar fuertes medidas para detener a Estados Unidos en su intención de adquirir Texas y sugirió establecer guarniciones adicionales alrededor de los asentamientos que vigilaran la frontera.²⁵

Ante tales circunstancias, los deseos de independencia de los rebeldes texanos, promovidos por Estados Unidos, encontraron una justificación más que suficiente para argumentar su decisión: falta de estabilidad política en el país, cobro excesivo de impuestos, pero sobre todo la suspensión del federalismo en México. Para ese momento, 1835, se instauraba en México un régimen centralista dirigido por Antonio López de Santa Anna.

El 2 de marzo de 1836, Texas declaró su independencia cuando Santa Anna se aproximaba con un ejército. Las acciones bélicas concluyeron con la derrota del general Santa Anna en San Jacinto, Texas, por parte de las tropas texanas el 21 de marzo de 1836. La derrota de San Jacinto y la orden de Santa Anna al general Vicente Filisola de retirarse, haría definitiva la pérdida de Texas. Santa Anna, prisionero, aceptó firmar con los texanos los Tratados de Velasco. En ellos se comprometía al cese de las hostilidades, a retirar las tropas mexicanas al

²⁴ *Handbook of Texas on Line*, Texas State Library, en <<http://www.tsha.utexas.edu/handbook/online/articles/view/EE/pfe1.html>>, consultado en febrero de 2003.

otro lado del Río Grande del Norte y a pagar toda propiedad o servicio texano que se hubiera utilizado en la guerra. En otro texto secreto, Santa Anna se comprometía también a lograr el reconocimiento de la independencia por el gobierno mexicano. Texas fue reconocido como estado soberano por Estados Unidos en 1837, para luego anexarse finalmente a ese país en junio de 1845.

Expansionismo estadounidense y la pérdida de territorio

Más tarde, sobrevendrían otros acontecimientos más graves. Mientras los estadounidenses afirmaban que la frontera sur de Texas se extendía hasta el Río Bravo, los mexicanos sostenían que llegaba hasta el río Nueces. Por ello, argumentado una escaramuza, el presidente James J. Polk – expansionista declarado - envió tropas al mando del general Zachary Taylor a la zona en disputa en enero de 1846.

La justificación esperada por los estadounidenses para iniciar las hostilidades, tuvo lugar el 25 de abril de 1846, cuando soldados mexicanos que vigilaban el río Bravo, dispararon contra los estadounidenses. Un mensaje del general Taylor informaba a Polk que las hostilidades podían considerarse iniciadas. El 13 de mayo de 1846, Polk firmó la declaración de guerra. El presidente no tuvo problemas para lograr la aprobación por parte del Congreso del financiamiento de los dos años que duró la invasión a México. Polk deseaba la guerra para negociar un tratado de paz; se sabía que México no podía pagar reparaciones, por lo tanto lo que se pensaba exigir a cambio era la tierra ambicionada.

Poco después, se abriría un segundo frente cuando en 1847 fuerzas estadounidenses al mando del general Winfield Scott avanzaron con la misión de invadir México, por la ruta clave de acceso de Veracruz. Scott llegó a la puerta de la capital del país el 20 de agosto; fue entonces cuando él y Santa Anna como jefe del ejército mexicano acordaron celebrar un armisticio, sin embargo al no lograrse un acuerdo, la ofensiva se reanudó en el mes de septiembre. Al año siguiente, el 2 de febrero, se firmaba el Tratado de Guadalupe Hidalgo, por el que México se vio obligado a renunciar a una enorme parte de su territorio, los actuales estados de California, Nuevo México, Arizona y partes de Colorado, Utah y Nevada – más de un millón y medio de kilómetros cuadrados –, a cambio se recibió un pago de 15 000 000 de pesos. Los mexicanos

²⁵ Josefina Zoraida Vázquez, *¿Dos guerras contra Estados Unidos? México: Nueva Imagen, 1994, 17.*

lograron salvar Baja California y que ésta quedara unida por tierra con Sonora. El Tratado de Guadalupe arrebató a la nación más de la mitad de su territorio nacional. Desde entonces, la actitud de México se caracterizaría por la desconfianza hacia su vecino del norte.

1.3. Entendimiento y cooperación liberal

Nuevos tratos en la relación y la pérdida de la Mesilla

Tras la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio los problemas fronterizos continuaron. Las continuas incursiones de filibusteros aumentaron el clima de desconfianza entre las dos naciones, partiendo de que en la ciudad de México se sospechaba que éstas eran alentadas por los Estados Unidos. Un pretexto socorrido para violar la soberanía nacional fueron los ataques indios, justificando la persecución de tribus hostiles "...que habían incursionado" o bien "...robado ganado" estadounidense, numerosos incidentes se llevaron a cabo en la frontera. La certeza de la debilidad del gobierno mexicano hacía más agresiva la actitud de los expansionistas estadounidenses.

La ambición de más tierra en la frontera norte de México, creó un ambiente de crisis a mediados de 1853, que movió al gobierno estadounidense a enviar al empresario ferrocarrilero James Gadsden a México. El presidente Franklin Pierce deseaba obtener más territorio, pero conociendo la falta de fondos y de escrúpulos de Santa Anna, pensaba que no hacía falta recurrir a la guerra, sino que bastaría con una gratificación adecuada para lograrlo.²⁶ Ante la insistencia de la compra de los territorios de la frontera norte y temeroso de una nueva guerra con los Estados Unidos, el gobierno mexicano accedió a firmar en diciembre el Tratado de la Mesilla, a cambio de una compensación de 10 000 000 de pesos. A través de "la compra de Gadsden" Estados Unidos obtuvo una sección adicional de Nuevo México y Arizona. El intercambio de ratificaciones se hizo el 30 de junio de 1854, momento en el cual el ministro mexicano Juan Almonte recibió 7 000 000 de pesos del primer pago.

El Porfiriato

Aunque entre 1867 y 1876 México se enfrentaría a disturbios internos, el país entró en un período de asentamiento que se consolidaría con la toma de poder del general Porfirio Díaz en 1876.

El periodo de la historia mexicana comprendida entre 1876 y 1911, denominado y conocido comúnmente como "el porfiriato", estuvo caracterizado por una ambivalente relación con los Estados Unidos. Por una parte, fue de relativo entendimiento y cordialidad; sobre todo en los años intermedios. Aunque si bien el sentimiento antiestadunidense aminoró en México, la relación estuvo cargada por el trauma de la guerra del 47.

Para Daniel Cosío Villegas, la relación fue ambivalente puesto que tanto "...México como Estados Unidos, fueron simultáneamente vencedores y vencidos. En la lucha diplomática, México fue el vencedor, en cuestiones económicas y de confrontación más general y más permanente de los intereses de uno y otro país, fue el vencido...", y continúa "... Estados Unidos perdió algo más importante y más permanente que la expansión de sus intereses económicos y (esto) fue su influencia política y, fue la admiración y la confianza de los mexicanos...", "...esa estima y esa admiración cesaron para transformarse en ideas y sentimientos muy distintos, pero siempre negativos: desconfianza, recelo, odio...".²⁷

No obstante los hechos, la nota dominante en las relaciones entre los dos países, hasta 1910, iba a ser la afluencia de grandes inversiones estadounidenses en México. "La hospitalidad del general Díaz redundó en presiones empresariales sobre el Congreso estadounidense para que reconociera su gobierno y, tres meses antes de terminar su primer periodo presidencial (1877-1880), procedió a la firma de dos de las concesiones ferrocarrileras más jugosas: la de Ciudad Juárez y la de Laredo. Esas dos concesiones sellaron el destino de la economía mexicana de convertirse en complementaria de la estadounidense."²⁸

Hasta el segundo tercio del siglo XIX, el capital inglés establecido en México era superior al de cualquier otra nación extranjera, puesto que tenía fuertes intereses en la minas y en el comercio. La producción de metales era en más de un ochenta por ciento de empresas británicas. Además hasta 1884, Londres fue el principal comprador de oro y plata. En el

²⁶ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos...*, 64.

²⁷ Manuel Ceballos Ramírez, "Los problemas de la nueva frontera 1876-1911", en Schumacher, comp., *Los mitos en las relaciones...*, 173.

²⁸ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos...*, 92.

comercio, ante la competencia de los alemanes y franceses, fueron retirándose poco a poco los ingleses; y en 1886, no participaban en más de un veintidós por ciento del comercio extranjero extendido en el territorio mexicano. Ya en 1885, el gobierno de Estados Unidos podía advertir, con satisfacción, que su comercio con México superaba al de la Gran Bretaña y Francia unidas.²⁹

Al principiar el siglo XX, Estados Unidos seguía invirtiendo activamente en México y al finalizar el primer decenio, ese mercado absorbía el 76% de las exportaciones totales mexicanas, básicamente de metales. México, a su vez, adquiría más de la mitad de todas sus importaciones en Estados Unidos. Lorenzo Meyer señala:

"No hay consenso respecto al monto del capital de origen norteamericano invertido directa e indirectamente en México a principios del siglo, pero no hay duda de que constituía la parte sustancial de la inversión extranjera en el país. Estimaciones consulares norteamericanas arrojan las siguientes cifras que se pueden tomar como un buen reflejo de la realidad: 511.5 millones de dólares en 1902 y 646.2 millones en 1911. Esto significa que en 1911 los inversionistas norteamericanos controlaban el 38% de la inversión foránea total en México... De la inversión externa total en ferrocarriles, el 47.3% era norteamericana y le seguía la inglesa con el 35.5%, en la minería su dominio era mucho mayor, pues controlaba con el 61.7% de la inversión externa total, y los franceses, segundos en importancia, tenían apenas el 21.8%; la inversión nacional en este ramo era insignificante."³⁰

En 1910, al cumplirse el centenario de la Independencia de México, las compañías estadounidenses habían sobrepasado ya, con mucho, a las de Gran Bretaña y Francia como fuente principal de inversión extranjera en México.

Revolución y nacionalismo

La rebelión maderista puso fin en tan sólo cinco meses a un sistema de gobierno que había durado más de tres décadas. No se entiende plenamente esto sin considerar el papel fundamental que jugó Estados Unidos al darles protección y ayuda a los opositores al régimen porfirista, mismos que operaban desde Estados Unidos. Al estallar los primeros combates entre los revolucionarios y las tropas federales en el norte del país, las autoridades estadounidenses ya tenían informes sobre la existencia de un fuerte sentimiento antiporfirista entre la población mexicana, por lo que no dudó en apoyar a los rebeldes a través de su embajador Henry Lane Wilson.

²⁹ José C. Valadés, *El porfirismo. Historia de un régimen*, tomo II. México: José Porrúa e Hijos, 1947, 250.

Como justamente ha señalado Berta Ulloa, la revolución mexicana que se desarrolló entre 1910 y 1920 fue una revolución intervenida en todos los momentos decisivos de la prolongada y compleja lucha civil.³¹ Esto no significó que el resultado final de la contienda fuera dictado por los Estados Unidos, pero no hay duda de que tampoco pueda explicarse su desarrollo sin tomar en cuenta las múltiples y a veces contradictorias políticas del gobierno y de los intereses estadounidenses en relación con el conflicto mexicano.

A la caída de Díaz, al tomar el gobierno Francisco León de la Barra como presidente interino en mayo de 1911, la principal tarea sería la de convocar a elecciones. Desde el punto de vista de Washington, la prioridad debería ser garantizar la seguridad de los ciudadanos estadounidenses y sus propiedades. León de la Barra respondió positivamente a las demandas del embajador Wilson; de la Barra entendía a los Estados Unidos y no encontró dificultades para lograr su apoyo en lo general.

Francisco I. Madero gobernó de 1911 a 1913. En este periodo el gobierno del presidente William Taft (1909 – 1913) se comportó agresivo con el político coahuilense y el trabajo sucio lo hizo el embajador Wilson. La poca simpatía que éste demostraba a Madero degeneró en odio; temeroso de que resurgiera un sentimiento antiyanqui movilizó todas sus influencias para derrocar a Madero, al grado de elaborar reportes falsos a sus superiores. Las acciones de Wilson tuvieron gran incidencia en la política del presidente Taft hacia México, lo que logró finalmente derrocar a Madero e imponer a un personaje afín a sus intereses: Victoriano Huerta.

La permanencia de Victoriano Huerta en el poder estuvo supeditada al cambio de gobierno en Estados Unidos. El gran viraje en la política hacia México implementado por Woodrow Wilson (1913–1921) respondió principalmente al carácter ideológico y moral del presidente estadounidense.

Para buena parte de la opinión pública mexicana y extranjera, el golpe de Estado de Huerta había tenido el apoyo de Estados Unidos, por lo que el presidente Wilson se negó a legitimar la acción de Huerta a pesar de la insistencia del embajador. El Presidente aparecía como cómplice moral del derrocamiento violento de un régimen constitucional y de los asesinatos de un presidente y un vicepresidente, por lo que no iba a descansar hasta ver derrocado al

³⁰ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos...*, 109 - 110.

³¹ Citado en *ibid.*, 117.

usurpador y encaminar al país con sus “buenos oficios” hacia la constitución de un régimen democrático en México. La política hacia México había dado un giro de 180 grados. Para el presidente Wilson el interés estadounidense de largo plazo en México y en América Latina requerían de gobiernos y sociedades estables, pero la estabilidad no podía estar garantizada por las dictaduras militares, sino por los sistemas liberales democráticos.

Para 1914, la intervención de tropas estadounidenses en el puerto de Veracruz, mereció amplia cobertura de prensa, y meses más tarde, en 1915, los titulares de un artículo en *Los Angeles Times* insistían: “Los Estados Unidos deben de intervenir para salvar a México de ella misma”. “La intervención -señalaba el artículo del corresponsal- es inevitable en México. Muchos mexicanos la desean secretamente...y porque Estados Unidos debe salvar a México de ella misma, nosotros debemos combatirla.”³² En 1916, esta vez como respuesta a una incursión de Francisco Villa en la frontera, el presidente estadounidense envió una expedición “punitiva” bajo el mando del general John J. Pershing. Ambos hechos dieron lugar a los pronunciamientos del presidente Venustiano Carranza sobre la no intervención, conocidos ahora como la Doctrina Carranza.

El triunfo del constitucionalismo y de Carranza, no trajo consigo la paz deseada, las otras facciones del movimiento revolucionario estaban en desacuerdo, Francisco Villa y Emiliano Zapata no tardaron en entablar una lucha feroz contra el máximo dirigente; México empezó a vivir los años más difíciles de su historia contemporánea: economía en crisis, hambre, epidemias, etc. Tal situación planteó la necesidad en Estados Unidos de definir a cuál de las tres fuerzas apoyaría, evaluando cuál de ellas defendería mejor los intereses estadounidenses.

Los triunfos de Carranza en Irapuato, Celaya y León significaron el triunfo de los constitucionalistas en la realidad militar del país, por lo que no había más alternativa para Wilson que reconocer el gobierno de Carranza, aunque existía un elemento importante en esta decisión: Alemania. En efecto, para los diplomáticos estadounidenses era obvio que Alemania estaba interesada en mantener el conflicto armado en México por lo que no existiría tranquilidad en la frontera del norte. De este hecho parte el reconocimiento de Washington al gobierno de Carranza que, a pesar de su debilidad política y militar, logró el reconocimiento diplomático como gobernante *de facto*.

³² Mercedes Lynn de Uriarte, “Crossed Wires: The U.S. Press and Mexico”, en Robert W. Johansen, ed., *To the Halls of Moctezuma: The Mexican War in the Imagination*. Nueva York: Oxford University Press, 1992, 14 (traducción mía).

La actitud estadounidense ante los efectos de la revolución mexicana

Otro elemento central en las diferencias en la relación México - Estados Unidos, fue resultado de la Constitución de 1917, el carácter nacionalista de ésta generó numerosas interpretaciones en los círculos de poder interesados en México. El sentido nacionalista de la que emanan numerosos artículos constitucionales como son la naturaleza y función de la propiedad privada, y la propiedad misma del petróleo, ponían en entredicho los intereses estadounidenses en el país, además que significaba un ejemplo para otras naciones que se encontraban en una situación de franca dependencia económica ante Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses quisieron imponer ciertas condiciones a la nueva Constitución, amenazando con retirar el reconocimiento al gobierno de Carranza. La crisis del sistema internacional jugó entonces a favor de Carranza. Al principiarse en 1917, se da forma a la nueva Constitución y la entrada de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial era un hecho.

Al concluir la Primera Guerra Mundial, y ya establecida la Constitución de 1917, la principal acción de los estadounidenses se circunscribiría a un esfuerzo por neutralizar los efectos del programa de la revolución mexicana y, por otro lado, México y Estados Unidos quedaban frente a frente sin intermediarios. Desde entonces y por mucho tiempo, la relación política y en buena medida también la económica, de México con el mundo externo, equivaldría casi a su relación con los Estados Unidos, que era lo que tradicionalmente los gobernantes mexicanos habían tratado de evitar.³³

³³ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos...*,141.

Nacionalismo revolucionario

A la muerte de Carranza y la llegada al poder del "Grupo Sonora" encabezado por Álvaro Obregón, la agenda bilateral se centró principalmente en asuntos de inversión extranjera, especialmente en materia de petróleo. Precisamente por presiones de los intereses petroleros estadounidenses, la administración de Warren Harding (1921-1923) negó el reconocimiento al gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924). No fue sino hasta 1923 que Estados Unidos extendió su reconocimiento diplomático a cambio de la promesa de que México no se apoderaría de las tierras petroleras en manos de extranjeros en la que los trabajos de perforación hubieran empezado antes de 1917.

La continuación de Calles en el poder, sin ocupar la presidencia, fue vista en Estados Unidos como un factor de estabilidad política, que beneficiaba los acuerdos contraídos. Además de que el gran caudillo de la revolución empezaba a girar hacia la derecha, hecho que motivó que algunos observadores internacionales consideraran el fin de la revolución mexicana y sus efectos sociales.

Para finales del maximato callista, una nueva problemática aparecería en el horizonte de las relaciones, una constante migración de mexicanos hacia Estados Unidos, producto de la diferencia creciente entre las dos economías, problema que hasta nuestros días aparece como una piedra en el camino de los países.

La expropiación petrolera

La desaparición de Calles del panorama político, consolidó las ideas del general Lázaro Cárdenas, quién con una visión distinta a Calles, incorporó a las clases trabajadoras al proyecto económico de su gobierno.

El punto culminante del nacionalismo revolucionario fue la expropiación petrolera de 1938. Ante el enojo y condena de empresas y gobiernos extranjeros, el presidente Cárdenas contó con el apoyo del ejército, partido oficial, organizaciones obreras, campesinas y civiles, además de la Iglesia y las Universidades, sosteniendo la decisión presidencial. Cárdenas estuvo de acuerdo

desde un principio en pagar las indemnizaciones. El embajador estadounidense Josephus Daniels aconsejó moderación, lo que el Presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1944) aceptó, condicionando el pago a ser inmediato y adecuado.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial al finalizar 1939, la atención de los Estados Unidos se volcó aún más hacia los asuntos de su seguridad nacional y, por lo tanto, la coordinación política y militar con los países latinoamericanos tuvo una importancia muy superior a la defensa de los intereses de ciertas empresas individuales, lo cual favoreció a México. La decisión estadounidense de no aumentar sus presiones sobre México también se debió a la seguridad de que sería un proveedor importante de petróleo y que a mediados de 1940 fue electo como sucesor de Cárdenas, el general Manuel Ávila Camacho (1940-1946), un moderado del que se esperaba que no se enfrentara más que ocasionalmente a los intereses creados nacionales o extranjeros. De nuevo se supuso que la revolución mexicana había terminado.

El hecho fundamental en la relación mexicano – estadounidense entre 1940 y 1945 es el acercamiento entre los dos países, a raíz del conflicto mundial, aproximación que culminó en 1942 con una alianza formal entre ambos, como parte de otra mayor en contra de los países del Eje. En este período destaca el interés por parte de Estados Unidos de fortalecer la cooperación con México, para la protección de su propia seguridad.

1.4 Acelerado proceso de dependencia económica y vulnerabilidad política

Eternamente aliados

Poco después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, la principal preocupación de Estados Unidos se hallaba en el marco de la guerra fría con la Unión Soviética. La victoria de los aliados señaló el principio de una época de relativa armonía en las relaciones entre México y Estados Unidos, y se afirmó que los dos países establecieron una relación especial. Sin embargo, el enfrentamiento entre las dos superpotencias relegó a Latinoamérica a un plano muy secundario en la lista de prioridades de Estados Unidos, lo que frustró el proyecto mexicano de transformar la alianza de la guerra en otra de carácter más permanente.

Aun así, la estabilidad política y el crecimiento de una economía cada vez más vinculada a la estadounidense, fueron elementos siempre señalados como condiciones que permitieron, en el caso de México, el desarrollo de la supuesta "relación especial" con Estados Unidos, caracterizada por el alto grado de ayuda económica de Estados Unidos. La sustitución de importaciones desarrollada en la época de la Segunda Guerra Mundial fue bien recibida, representaba la posibilidad de poder trasladar los capitales a territorio nacional. Para ese entonces la economía mexicana empezaba su proceso acelerado de dependencia económica, vía el endeudamiento con los Estados Unidos. En el gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) la inversión extranjera directa (IED) pasó de 575.5 millones de dólares a 728.6,³⁴ de la cual la mayoría era estadounidense, ya que Europa estaba devastada por la guerra.

A partir de 1940 hasta 1958, la principal preocupación de México fue su relación con Estados Unidos, dejando a un lado los antagonismos de antaño, dando paso a una nueva relación; positiva en términos generales, a pesar de las enormes diferencias económicas y de interés a nivel internacional. En este periodo, la percepción estadounidense respecto a la revolución mexicana era otra, finalmente no tan negativa, al contrario era un ejemplar caso de como un país subdesarrollado podía llevar a cabo cambios dentro de la democracia.

Adolfo López Mateos (1958-1964) advirtió la importancia y la necesidad de la diversificación de las relaciones del país y no sólo centrarse en la relación con los Estados Unidos. A partir de esa determinación el presidente inició una serie de viajes al extranjero; asimismo, recibió a numerosos jefes de Estado, además de formar parte del grupo de países "no alineados". "Más importantes que las giras presidenciales y más revelador de las posibilidades reales y límites reales de México para lograr una política exterior con relativa independencia de los Estados, fue la reacción mexicana ante la crisis que enfrentó el sistema interamericano debido a la transformación de Cuba en un país socialista".³⁵

A partir de 1960 el gobierno mexicano entró en una serie de contradicciones; por un lado se hallaba obligado a defender al capitalismo estadounidense porque dependía de él directamente, y, por el otro, propugnaba por un respeto de los principios de "no intervención" y "libre autodeterminación de los pueblos", productos de su misma historia contra la hegemonía

³⁴ *Ibid.*, 194

³⁵ *Ibid.*, 201.

estadounidense. La administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) retornó a la postura previa de énfasis en la relación con Estados Unidos.

Con la llegada al poder del presidente John F. Kennedy (1961-1963) en el plano de la relación bilateral decidió dar fin a dos conflictos³⁶ que afectaban la relación, la devolución de la zona fronteriza de El Chamizal y la solución a la salinidad de las aguas del Río Colorado. En el plano interamericano, el tema central fue la Alianza para el Progreso,³⁷ programa a través del cual Estados Unidos intentaría ayudar económicamente y políticamente al desarrollo material de América Latina con el fin de neutralizar la influencia de la revolución cubana.

Estados Unidos y México siguieron cooperando en la agenda bilateral y quizá el punto más alto se alcanzó en 1964 cuando Estados Unidos devolvió a México El Chamizal, territorio que se habían disputado al quedar al norte del río Bravo, cuando éste cambio su curso.

Al finalizar la década de los sesenta, otro elemento de la compleja relación entre México-Estados Unidos se uniría: el tema del tráfico de estupefacientes. El punto más bajo de la década se presentó en 1969, cuando el presidente Gustavo Díaz Ordaz protestó contra la "Operación Intercepción" I, -agresiva política ideada por Washington contra el comercio de estupefacientes. Sin embargo, en términos generales, aunque el gobierno de Díaz Ordaz transitó en orden respecto a los asuntos bilaterales, aumentó la situación de franca dependencia económica y la evidencia de una relación totalmente asimétrica, las cuales reflejaban los estragos del deterioro.

Los años setenta

El sistema político se encontraba completamente cerrado a los diferentes tipos de opinión. La matanza de Tlatelolco en 1968 dejaba una clara señal de la cerrazón política del régimen. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, su relación con México era un clásico caso de interdependencia, si bien bastante asimétrica, dada la evidente desproporción entre los

³⁶ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos...*, 200.

³⁷ La idea de Cuba como una base para la subversión en otros países latinoamericanos estaba enraizada en la mente de los encargados de trazar la política estadounidense durante los años sesenta. Para responder este desafío, el presidente Kennedy estableció una "alianza para el progreso". Destinó 40 000 millones de dólares a América Latina para promover su desarrollo económico y político. John Spanier, *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991, 150-151.

elementos de poder de ambos países; en cambio, para México esta relación resultaba ser simple y llanamente una relación de dependencia y de gran vulnerabilidad frente a cualquier acción sustantiva -planeada o no- de los Estados Unidos.³⁸

Los grandes cambios sufridos en el ámbito internacional, aunados a una multipolaridad en términos políticos y económicos, producto del transcurso de la guerra fría, modificó la percepción que Estados Unidos tenía respecto a los mecanismos de cooperación económica y política con América Latina y decidieron, unilateralmente, dar por terminada la "relación especial" con la región. Esto ocurrió cuando los estrategas estadounidenses se percataron de que los efectos de la revolución cubana nunca alcanzarían a los demás países latinoamericanos, y decidieron terminar de tajo con la Alianza para el Progreso.³⁹ En este sentido, la orientación de la política exterior de México se encaminó hacia la búsqueda de nuevos mecanismos que aminoraran la dependencia de los Estados Unidos.

En este período, México se convirtió en un protagonista de las luchas del llamado Tercer Mundo. La percepción de Estados Unidos al respecto le dejaba en claro que la unión del bloque tercermundista podría afectar sus intereses.

Cuando como producto del agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, el endeudamiento externo y la contención salarial y política la crisis económica estalló en 1976, los congresistas estadounidenses veían con gran escepticismo el "problema mexicano". Así, lo primero que José López Portillo (1976-1982) priorizó a su llegada al poder, fue enfocarse en conseguir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y dedicarse a la atención de los problemas internos, para lo cual propuso una política de austeridad y disciplina, justo lo que los Estados Unidos le pedía.

El gobierno de López Portillo logró proyectar momentáneamente una imagen de recuperación del control de los mecanismos del sistema. La conciliación con la iniciativa privada primero, y la política petrolera después, favorecieron esta imagen. La potencialidad de producción y exportación petrolera llamaron la atención de los sectores gubernamentales estadounidenses, pero no sólo ellos, distintos grupos económicos y regionales coincidieron también en otorgar mayor espacio e importancia al tema de México a luz de su expansión.

³⁸ *Ibid.*, 256.

El interés de los Estados Unidos respecto a México revivió después de la crisis mundial del petróleo de finales de los setenta, que coincidió con el descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos petroleros en México. Así, ante la garantía de la producción petrolera, los créditos bancarios volvieron a fluir hacia México. La categoría de sexto productor mundial de hidrocarburos le dio a México una posición de mayor libertad respecto a Estados Unidos e inició una política de presencia en Centroamérica, igualmente puso en marcha el pacto de San José, y apoyó a los insurgentes sandinistas de Nicaragua, activismo que le llevó a tener numerosos problemas con los Estados Unidos.⁴⁰

La definición de México como potencia petrolera en 1977, lo hizo aparecer ante el mundo, sobre todo ante los Estados Unidos, como un país con importancia estratégica, como un amplio mercado de bienes de capital, tecnología e inversiones. Esta posición pareció consolidarse con el *shock* internacional petrolero de 1979, ya que México, entonces, significaba una garantía de suministro seguro de petróleo al país vecino. Un estudio sobre la cobertura de los diarios *New York Times* y *Washington Post* durante 1979, indica que después de varios años de cobertura errática hacia México, nuestro país aparecía con frecuencia inusitada a causa del creciente poder económico y la riqueza consiguiente, por lo que la imagen del país era generalmente favorable.

Los medios de información estadounidenses y las agencias internacionales, contribuyeron a crear un clima de opinión pública internacional favorable hacia México. Se habían creado grandes expectativas sobre el potencial económico de México, y círculos financieros de los Estados Unidos y de otros países industrializados, incrementaron sus créditos con base en la confianza que brindaba el petróleo como motor de desarrollo.

Sin embargo, en 1978 el gobierno de José López Portillo percibió que la industria privada no respondía a las expectativas de producción y de oferta. Por tal motivo, como primer paso decidió "estabilizar la industria a través de la inversión productiva y de la compra de la industria privada por el sector gubernamental". Medidas que no cumplieron con su objetivo ya que "sin

³⁹ Mario Ojeda, *La doble agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos*. México: FCE-Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, 1986, 173.

⁴⁰ Walter Astié-Burgos, *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*, México: Siglo XXI, 1998, 114.

mecanismos de control, supervisión y ejecución adecuados ese sistema productivo se hizo ingobernable y corrupto.”⁴¹

Para 1981, la economía dependía totalmente del petróleo, cuya exportación representaba más del 60% de las exportaciones totales de mercancías, un aumento considerable pues en 1977 sólo representaba el 10%.⁴² A comienzos de 1981, los precios internacionales del petróleo comenzaron a descender y por consecuencia, las divisas por este concepto decayeron.

Ese año, fue la crónica de una crisis anunciada para el gobierno de López Portillo. “La deuda y la petrolización comenzaron a generar contradicciones en la deteriorada economía mexicana... [que] dependía del petróleo como garantía y de la deuda pública como posibilidad de inversión...”.⁴³

En este contexto, a principios de la década de los ochenta comienza a evidenciarse la crisis económica interna: incertidumbre, fuga de capitales y la nacionalización de la banca decretada por el presidente López Portillo en 1982, a quien los principales diarios empezaban a considerar como un presidente nacionalista ante Estados Unidos. Meses después, se anuncia la suspensión temporal del servicio de la deuda; “colapso financiero” señalaban los titulares de la prensa de Estados Unidos. El problema era serio: la deuda externa de México, que en 1976 era de 20 mil millones de dólares, para 1982 había ascendido a 80 mil millones.⁴⁴

Sectores políticos y financieros de Estados Unidos y de otros países desarrollados, vieron con preocupación que sus intereses corrían riesgos inminentes. El gobierno estadounidense comenzó a difundir versiones que aseguraban que la crisis económica y financiera limitaría al gobierno mexicano en su capacidad para atender las demandas básicas de la población. Simultáneamente, en centros académicos y políticos estadounidenses, se generó una amplia discusión y especulación sobre el potencial conflicto social que pondría en riesgo la estabilidad del sistema político mexicano.

⁴¹ Germán Pérez, “López Portillo: un sexenio de auge y crisis”, en Rosa María Mirón, coord., *Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983*, tomo III. México: El Caballito, 217.

⁴² *Ibid.*, 223.

⁴³ David Colmenares, Luis Ángeles y Carlos Ramírez, *La devaluación de 1982*. México: Terra Nova, 1982, 40.

⁴⁴ Sergio Aguayo, *An Essay in the Evolution of World Views and Ideologies in the US-Mexico as Reflected in The New York Times 1945-1979*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984, 465.

Los grandes medios de comunicación de los Estados Unidos, como *The New York Times* y el *Washington Post*, hicieron eco de estas tesis y aseguraban que México, en estas circunstancias implicaba una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos: se advertía del peligro ante flujos migratorios masivos de México hacia ese país y la consecuente violencia en la frontera.

Además, la crisis centroamericana de 1979 en El Salvador y Nicaragua, ubicaba a México, desde el punto de vista de la seguridad nacional de los Estados Unidos, como la última pieza de un dominó, cuya caída podría generar caos en la frontera con los Estados Unidos. Esta preocupación se acentuaba con la política exterior de México hacia Centroamérica, radicalmente opuesta a los intereses estadounidenses, concretamente a la línea dura del presidente Ronald Reagan, cuya visión antisoviética de la relaciones internacionales se reflejaba en un enfoque Este-Oeste de la problemática centroamericana.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

Miguel de la Madrid, quien tomó posesión como presidente en diciembre de 1982, heredó, al igual que su predecesor, un país en crisis. Esta segunda crisis, sin embargo, fue de mucho mayor envergadura y más amplias consecuencias. En esta ocasión no se vislumbraba salida fácil a la mano, como fue el petróleo en el primer caso. Para atacar a corto plazo el problema de liquidez internacional de México se requería de una transfusión masiva de divisas. El petróleo ya no era suficiente garantía para nuevos empréstitos. Pero además, visto el problema aun a mediano plazo, era de prever que el deprimido mercado internacional de petróleo tardaría en reaccionar. Por otra parte, las exportaciones no petroleras, a pesar de la devaluación del peso, tampoco ofrecían un panorama halagüeño. Esto se debía a la recesión mundial, particularmente la de Estados Unidos, principal cliente comercial de México.

La recesión había conducido a los países industrializados a un creciente proteccionismo y a una política de subsidios que afectaba las exportaciones mexicanas no petroleras. La única salida a corto plazo era el endeudamiento externo aun cuando los bancos internacionales se rehusaban a otorgar nuevos préstamos. La deuda acumulada por López Portillo ascendió a 83

mil millones de pesos, calculada en el momento como la más alta del mundo.⁴⁵ Sin embargo, el nuevo gobierno optó por negociar nuevos empréstitos. Otra alternativa era la suspensión de pago de la deuda.

Dentro del variado espectro de problemas que tuvo que confrontar el gobierno de De la Madrid al entrar en funciones, las relaciones con Estados Unidos ocuparon un lugar prominente. La crítica situación nacional demandaba la atención prioritaria de las nuevas autoridades, pero al mismo tiempo era evidente que los proyectos que se tenían en mente para enfrentarla requerían contar, si no con el respaldo abierto de Washington, al menos con su buena disposición, pues diversas cuestiones, tales como la de la deuda externa, formaban parte de esos proyectos.

Se planteó entonces como imperativo la redefinición del trato entre los dos países vecinos, que en últimos tiempos había alcanzado niveles altisonantes, particularmente por la acción internacional de México en la región centroamericana. En efecto, en materia de política exterior, desde el inicio mismo de su gestión el nuevo presidente mostró especial interés en continuar y aun activar los esfuerzos de México para la pacificación de Centroamérica, que por otra parte parecía chocar con la cruzada anticomunista emprendida por el gobierno conservador de Ronald Reagan desde 1981, además de las notorias dificultades que existían en Washington para conducir una política exterior articulada⁴⁶.

La crisis económica de 1982 fue el punto de partida en lo que se pudieron considerar "nuevas" discusiones sobre México. Dada su gravedad, la crisis mexicana era considerada una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, por lo que en el vecino país había que estudiar la forma de presionar a un "México en crisis", pero también rescatarlo. Así, los medios de comunicación estadounidenses presentaban crecientemente a México como un sistema político centralizado y autoritario, con una presidencia omnipotente y una política económica entrampada en la corrupción y la ineficiencia.

A la crisis económica se suma una crisis política, que repercute en la relaciones México-Estados Unidos. Ante la imposibilidad de México para resolver sus problemas, Estados Unidos empieza a ver cada vez con mayor preocupación la repercusión de los mismos dentro de sus

⁴⁵ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México: SEP, 1986, 178.

⁴⁶ Astié-Burgos, *México y Estados Unidos...*, 105.

propias fronteras. Se desata en Estados Unidos una verdadera paranoia y México pasa de ser el admirado país petrolero de los años de López Portillo, al banquillo de los acusados. “De esa manera, la preocupación por la estabilidad mexicana y por el daño que México pudiera infligir a la sociedad estadounidense, a través de una mala administración de su economía, su supuesta tolerancia al tráfico ilícito de drogas, y la migración ilegal a los Estados Unidos, determina la actitud de este país con respecto a México”.⁴⁷

La línea dura ejercida con los mexicanos empieza a golpear al país desde mediados de 1984, y ocurre algo insólito: Estados Unidos amplía la agenda de conflictos, incluyendo lo que en antaño era visto como preocupaciones internas de cada país, como son los procesos electorales o la corrupción de las autoridades.

Entre el 21 de febrero y el 13 de abril de 1985, sólo el *New York Times* dedicó 34 artículos sobre México que subrayaban la enorme corrupción de la policía, el aparato judicial e incluso el ejército. En tono menor, pero no por ello menos dañino, se desató una ola de noticias en torno a la inseguridad de los viajeros estadounidenses en las carreteras de México, incluso se contempló seriamente la idea de hacer la advertencia a sus turistas acerca del peligro que implicaba visitar México.

Por otra parte, los debates electorales de 1985 y 1986 simplemente endurecieron aun más las percepciones de la élite estadounidense sobre el sistema político mexicano, para concebirlo como un sistema en decadencia, incapaz de garantizar una tasa adecuada de crecimiento económico. Estas impresiones se recogieron y se exageraron todavía más durante las audiencias presididas por el senador Jesse Helms en el Congreso de Estados Unidos sobre “el problema mexicano”.⁴⁸

Resultado de éstas, fue la resolución senatorial número 437, que condenaba expresamente como fraudulentas las elecciones de 1986 en el Estado de Chihuahua, y sugería que el presidente De la Madrid debía dimitir de su cargo. En Estados Unidos, también se aprobaba una ley sobre inmigración, la Simpson-Rodino, destinada a poner fin de una manera drástica a la invasión silenciosa a los Estados Unidos por parte de inmigrantes mexicanos.⁴⁹

⁴⁷ Wayne Cornelius, “Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987”, *Foro Internacional* 29, núm. 2, octubre-diciembre de 1988: 213.

⁴⁸ Astié-Burgos, *México y Estados Unidos...*, 203.

⁴⁹ Ojeda, *La doble...*, 30.

Así, en la relación bilateral, los años de las administraciones de Ronald Reagan y Miguel de la Madrid, estuvieron marcados por la tensión. Congreso y gobierno estadounidenses denunciaron públicamente la corrupción en México y las ligas entre los narcotraficantes y políticos, al tiempo que los procesos de evaluación de la lucha antinarcóticos se convirtieron en una confrontación abierta. En el mismo tono, el embajador estadounidense John Gavin no dejó de criticar ante la prensa al gobierno mexicano.

No obstante, hacia finales de 1986, las críticas emprendidas contra México fueron menos duras en intensidad y asiduidad. En parte, esto fue resultado de la labor realizada entre corresponsales extranjeros para reportar con objetividad y veracidad. Asimismo, la tensión disminuyó con el nombramiento como embajador del empresario Charles Pilliod en lugar del actor John Gavin.

El narcotráfico para entonces ya se había desarrollado hasta ser masivo, produciendo innumerables aflicciones para México.

1.5 Integración económica y soberanía nacional

Carlos Salinas de Gortari y la política modernizadora

Los cambios en el contexto internacional envolvieron a México y Estados Unidos: el ascenso de la economía japonesa y de su círculo de influencia, la conformación de la Comunidad Europea, la disolución de la Unión Soviética, la crisis de la reconversión económica en los Estados Unidos y la desaparición del fantasma de la confrontación nuclear, fueron elementos que vislumbraban una inevitable guerra comercial. La globalización de la economía y la conformación de bloques económicos así lo demostraban.

Después de un franco deterioro de las relaciones de México con Estados Unidos durante el período de 1985–1987, a partir de 1988 se produjo un notable mejoramiento en las mismas como consecuencia del cambio de administraciones federales en los dos países. El inicio de nuevos periodos presidenciales abrió la posibilidad de introducir modificaciones y romper inercias en el patrón de las relaciones bilaterales México – Estados Unidos. Las relaciones

pasaron del conflicto a la cordialidad, la cual se prologaría en 1990, "aun cuando este tono general de cordialidad se viera afectado por situaciones conflictivas que sólo podrían superarse con fundamento en un tolerancia pragmática mutua y porque los primeros mandatarios de los dos países no perderían de vista el poder concretar, entre otras cosas, un eventual tratado de libre comercio".⁵⁰

Nunca antes en la historia de México, el gobierno estadounidense tuvo tanta prisa en reconocer un nuevo gobierno en México, como fue en el caso del gobierno salinista; jamás se había visto que los diarios y cadenas noticiosas estadounidenses anunciaran con tanta pompa que los resultados preliminares en las elecciones de 1988 se encaminaban a otorgar el triunfo al candidato priísta Carlos Salinas de Gortari, a quien, con dichas acciones, se le otorgaba un reconocimiento tácito en espera sólo de un lapso mayor para que fuese expreso a ocho columnas.

El cambio de la percepción estadounidense obedeció a los controvertidos resultados electorales de julio de 1988, cuando los resultados preliminares indicaban una ligera ventaja del candidato oficial sobre el opositor Cuauhtémoc Cárdenas. Todo pareció indicar que los analistas estadounidenses pensaban que la llegada al poder de una fuerza distinta al PRI y con un proyecto nacional distinto al elegido por los tecnócratas en el sexenio anterior, afectaría profundamente los intereses estadounidenses. La fuerza mostrada por la coalición nacionalista y de centro-izquierda que apoyó a Cárdenas pasó a ser una de las grandes preocupaciones de Washington, motivo por el que el gobierno de Estados Unidos consideró mejor preservar la estabilidad del sistema político mexicano aun a costa de algunos sinsabores en el plano de la política exterior.⁵¹

Con la llegada al poder de Salinas de Gortari, se acentuó la visión integracionista, y con esto, un cambio fundamental en la relación entre los dos países. Por principio, el acento se quita del conflicto y se pone en la cooperación, en lugar de marcarse las diferencias como acontecía antaño, se destacan las similitudes. De esta manera, se inaugura una nueva era en las relaciones entre ambos países, comprometido cada uno con su proyecto nacional, pero respetuosos del otro y, en la medida de lo posible, mutuamente sustentadores. "Más aún, todo

⁵⁰ Francisco Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega, comp., *México-Estados Unidos 1990*. México: El Colegio de México, 1992, 21.

⁵¹ Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer, comp., *México-Estados Unidos 1988-1989*. México: El Colegio de México, 1990, 131.

indica que el gobierno mexicano ha reconocido que la obtención de dicho trato supone que deben hacerse importantes concesiones al vecino del norte en materia económica, y acepta que una mejor relación con Estados Unidos implica limitar los alcances de la política exterior tradicional.”⁵²

A estas condiciones, se suma el abandono del nacionalismo, sobre todo el económico, del gobierno mexicano, que antaño había sido uno de los principales obstáculos a la relación. En efecto, la reforma neoliberal emprendida por el salinismo, alejó el fantasma del nacionalismo mexicano apareciendo un nuevo liderazgo priísta tecnocrático y conservador que complació y tranquilizó a Washington respecto al futuro inmediato de México.

En este panorama, México asumió un proyecto modernizador basado en un modelo neoliberal, que contemplaba una apertura comercial que presentaba en muchos puntos de coincidencia con algunos sectores de Estados Unidos, sobre todo en los círculos financieros y empresariales interesados en invertir en nuestro país.⁵³

En la prensa estadounidense se advirtió la prominencia de ciertos temas poco cubiertos anteriormente, como el de la política interna de México, y una aparente disminución en los tradicionalmente presentes, como el rol negativo de nuestro país en el tráfico de drogas, la política exterior mexicana hacia Centroamérica y la migración indocumentada. Tal cambio de énfasis temático se debió básicamente a las reacciones positivas de las élites políticas y de los periodistas de Estados Unidos, ante las medidas económicas salinistas, así como por su comportamiento moderado y “responsable” de la renegociación de la deuda y en materias conflictivas de política exterior.

Durante sus primeros seis meses de gobierno, Salinas de Gortari fue objeto de editoriales y artículos que -a pesar de diversas referencias negativas a la persistencia de problemas económicos o corrupción policial- resultaron los más favorables que un presidente mexicano pudiera recibir de la prensa estadounidense. Una prueba de esta nueva relación entre México y Estados Unidos fue la visita, a pocos meses de haber asumido el cargo, del presidente Salinas a Washington en octubre de 1989. Fue objeto de un recibimiento muy caluroso, tanto en círculos oficiales como privados, quienes alabaron con creces y ante todos los medios, las

⁵²Adolfo Aguilar Zinser, “Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos”, en Meyer, comp., *México-Estados Unidos ...*, 33.

virtudes de su gobierno expresadas en acciones concretas y pronosticando, al mismo tiempo, excelentes augurios para el futuro del país del sur.

El presidente George H. Bush padre (1989-1993), cuya característica principal en política exterior fue lo que él llamó "diplomacia personal", encontró en Carlos Salinas de Gortari su contraparte ideal, y en apenas cuatro años los dos mandatarios tuvieron tiempo para reunirse en nueve ocasiones, un récord en la relación bilateral, ya que generalmente los presidentes se encontraban sólo una vez por año. Bush padre tuvo deferencias únicas en el mundo con Salinas, como referirse a éste ante la prensa como mi "buen amigo". En más de una ocasión, Bush padre mencionó su identificación con el mandatario mexicano y lo puso como ejemplo de modernidad y habilidad económica.

Siendo presidentes electos Salinas y Bush padre viajaron a Houston, Texas, ciudad en la que residía Bush y en la que nació el llamado *espíritu de Houston*, que subrayaba la amistad e identificación entre ambos mandatarios. Desde ese momento, las relaciones entre ambos gobiernos cambiaron radicalmente, en comparación con lo que había sido con Reagan y De la Madrid. Salinas explicó en alguna ocasión: "...es cierto que existe una relación cordial y positiva con el gobierno de los Estados Unidos; deliberadamente la he promovido, porque, como he explicado en otras ocasiones, al término de la Guerra Fría sólo una de las superpotencias sobrevivió, y resultó ser nuestro vecino."⁵⁴

La estrategia, según dijo Salinas y antes habían explicado los embajadores mexicanos ante Estados Unidos, Fernando Solana y Gustavo Petricioli, era no dejar que los puntos álgidos de la relación la contaminaran. Desde la Casa Blanca la estrategia fue doble: por un lado desoír las críticas que por narcotráfico, derechos humanos o democracia se habían hecho hasta entonces y, por el otro lado, llenar las arcas del gobierno mexicano al darle acceso a nuevos créditos internacionales.

El espíritu de Houston también se reflejó en otras áreas. Por ejemplo, desde que Salinas subió al poder, organizaciones independientes de derechos humanos dieron a conocer informes severamente críticos sobre la situación en México, pero el Departamento de Estado en sus

⁵³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, "Informe de Ejecución". México, 1989.

⁵⁴ *The Wall Street Journal*, 21 de septiembre de 1992, p. 9.

informes a la prensa fue benévolo con México, minimizando los casos de violaciones de derechos humanos y confiando en las reformas del presidente Salinas.

En la lucha contra el narcotráfico también funcionó ese espíritu. En 1989, a pesar de que todos los datos indicaban que la producción de drogas seguía incrementándose en México, la información divulgada por la prensa estadounidense fue mucho más bondadosa. En ese año, México fue certificado por el gobierno de Estados Unidos con base en el criterio de la cooperación total.

No obstante, hubo un nubarrón en las relaciones entre ambos países a raíz de una serie de televisión proyectada a principios de enero de 1990 en un canal estadounidense y transmitido por el sistema de cable, sobre el caso del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, asesinado en México en 1985, durante la administración de De la Madrid. Una vez más parecían resucitar las agrias críticas contra México, culpándolo unilateralmente de los problemas existentes, en este caso concreto: el tráfico de drogas.

Si bien fue cierto que el programa de la "*Guerra de las Drogas*" como se tituló la serie televisiva, iba más allá de condenar a México, trataba más que nada de justificar la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos con el fin de remover a Manuel Noriega como jefe de las fuerzas armadas, quien una vez capturado fue puesto en custodia de la Agencia Federal Antidrogas (por su siglas en inglés DEA) bajo cargos de narcotráfico que habían sido formulados por el Departamento de Justicia desde 1988.

El programa provocó una protesta del embajador de México en Washington y el gobierno mexicano inició una campaña informativa con datos y cifras de las acciones mexicanas en la lucha contra el narcotráfico. Washington reaccionó oficialmente enviando de inmediato a una comisión de congresistas estadounidenses a México y en las palabras del entonces embajador, John Dimitri Negroponte, avaló la acción emprendida contra el narcotráfico en México. El incidente pasó la prueba, el acento se puso de nuevo en la cooperación, pero quedó, aun en el gobierno de México, un cierto resquemor con respecto a su vecino del norte.

Otra prueba que superó la "nueva relación especial" ocurrió un mes antes, cuando Estados Unidos invadió Panamá "una hora después de la medianoche" del 20 de diciembre de 1989.⁵⁵ El día 21 de ese mes, el gobierno de México expresó "su más firme condena" a la invasión. A pesar del abierto rechazo de los comunicados mexicanos a la intervención estadounidense, el presidente Bush mostró un inusitado tono de "comprensión" y entendimiento hacia esta posición al manifestar que podía entender la necesidad de esa declaración oficial, al mismo tiempo de no ver razón alguna para considerar afectadas las buenas relaciones personales con su "amigo", el presidente Salinas.⁵⁶ Con ello se exhibían en el foro internacional las nuevas condiciones de la "relación especial" entre Estados Unidos y México construida a lo largo de 1989.

Estados Unidos siguió manteniendo una política exterior favorable hacia México, la cual se proyectaba en las declaraciones pródigas de los funcionarios gubernamentales hacia nuestro país, con el fin de mantener un aliado incondicional en una probable situación de incertidumbre mundial amenazada con escasez de energéticos e inestabilidad social.

México y el Tratado de Libre Comercio

Cuando el *Wall Street Journal* publicó el 27 de marzo de 1990 que representantes de México y Estados Unidos se habían reunido en secreto en el mes de febrero de ese año para acordar la negociación de un tratado de libre comercio, la noticia tomó por sorpresa a la mayoría de los observadores en México.⁵⁷

La decisión de firmar un tratado de libre comercio significaba que la relación económica de México con su vecino había entrado a una nueva fase.

Con el objeto de superar los graves desequilibrios que impusieron al país los más de 30 años de seguir una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones y la dependencia del petróleo como fuente principal de divisas generada a finales de la década de los años setenta, el gobierno mexicano estableció una estrategia de reestructuración de la

⁵⁵ Astié-Burgos, *México y Estados Unidos...*, 290.

⁵⁶ Gil Villegas, "La nueva 'relación...'", 22.

⁵⁷ Maryse Robert, *Negotiating NAFTA. Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*. Toronto: University of Toronto Press, 2000, 22.

economía mexicana. El agudo problema de la deuda externa y el errático comportamiento del mercado internacional de petróleo convencieron al gobierno mexicano de que la solución a la crisis exigía implantar una estrategia de desarrollo orientada al exterior con base en la promoción de las exportaciones de bienes manufacturados y de la inversión extranjera. Con este propósito el país se adhirió en 1986 al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin embargo, la membresía a esta institución no pudo eliminar importantes impuestos en el mercado estadounidense o las medidas proteccionistas contra exportaciones mexicanas.⁵⁸

Dada la creciente relación comercial de México con Estados Unidos⁵⁹, había claro incentivo para tratar de liberalizar mayores flujos de comercio con su vecino. Sin embargo, a causa de "la profunda desconfianza hacia los americanos, hablar de libre comercio en México era riesgoso."⁶⁰ Desde la elección del presidente Salinas, miembros del sector privado habían coqueteado con la idea de una relación más cercana tanto con estadounidenses como con canadienses. La integración de México hacia un mercado común era mencionada frecuentemente, sin embargo tanto el presidente, como el secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, negaban cualquier insinuación al respecto, decían en cambio que la administración de Salinas prefería llevar a cabo acuerdos bilaterales sectoriales.

El tema del comercio junto con el de la inversión extranjera se convirtieron en las piedras angulares de la estrategia gubernamental de desarrollo económico y de modernización social. Así, éstos fueron los asuntos que dominaron el viaje de ocho días del presidente mexicano durante su estancia en Europa a fines de enero y principios de febrero de 1990. En Portugal, Gran Bretaña, Alemania, Bélgica y Suiza, el mensaje fue el mismo: México había cambiado y estaba abierto para los negocios.⁶¹ Salinas, sin embargo estaba preocupado de que las nuevas oportunidades que se abrían en Europa oriental pudieran desviar la inversión europea del "nuevo ambiente mexicano". Aunque los empresarios europeos felicitaban a Salinas por los logros alcanzados, ellos expresaron poco interés en invertir en México. En el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, un ejecutivo de una empresa automotriz europea comentó a Salinas que aunque él estaba asombrado de cómo México había puesto la casa en orden, el mercado

⁵⁸ Gustavo Vega Cánovas, "Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: evolución reciente y perspectivas para el futuro", en *idem*, coord., *México ante el libre comercio con América del Norte*. México: El Colegio de México-Universidad Tecnológica de México, 1991, 167.

⁵⁹ Estados Unidos absorbía al menos 60% de las exportaciones mexicanas y era fuente de dos terceras partes de las importaciones mexicanas. Maryse Robert, *Negotiating NAFTA...*, 23.

⁶⁰ *Ibid.*, 27.

⁶¹ *Ibid.*, 28.

mexicano era demasiado pequeño para que su empresa invirtiera ahí. El ejecutivo agregó que la perspectiva de invertir en México sería mucho más atractiva si su empresa pudiera, desde territorio mexicano, acceder al mercado estadounidense.⁶²

El Foro Económico Mundial, en Davos, marcó la pauta que tendrían en adelante las relaciones México-Estados Unidos. Ante la apatía europea, Carlos Salinas consultó, entonces, con Serra Puche la conveniencia de realizar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Estando todavía en la ciudad suiza, el secretario de comercio se acercó a la representante comercial de ese país, Carla Hills, para comentarle al respecto, a lo que ella sugirió que ellos deberían discutir el asunto con el presidente George Bush padre.

Los años noventa se iniciaron en un clima global –político y económico– definido por la indisputada hegemonía política y militar de Estados Unidos en el mundo, acompañada, sin embargo, de su relativa debilidad económica frente a la Comunidad Europea, Japón y el Sudeste Asiático.⁶³ Fue en este contexto que surgió de nuevo el planteamiento de un tratado de libre comercio con México. La tendencia hacia la formación de bloques económicos en otras partes del mundo obligaba a EU a intentar fortalecerse a través de una mayor integración con sus vecinos.

Las negociaciones comenzaron a partir de una declaración conjunta emitida el 11 de junio de 1990 en Washington D.C. en ocasión de una visita del presidente mexicano a Estados Unidos. Salinas y Bush, anunciaron en esa declaración su intención de negociar un tratado de libre comercio entre sus respectivos países.

Al iniciar la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países, ocurrió un “boom” de información con respecto a México, hecho que tuvo origen en dos intereses fundamentales de Estados Unidos: por un lado, la inquietud de convencer a sectores conservadores de la sociedad estadounidense de que el libre comercio con el país del sur coadyuvaría a salir más rápidamente del proceso de recesión en el que se encontraba su propia economía. Por otro lado, como consecuencia de lo anterior, iniciaron una campaña propangandística con miras a las cercanas elecciones, cuya plataforma principal se sustentaría en la promoción de una economía de bloque, la cual tendría como primer paso el

⁶² *Ibid.*

⁶³ Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas.

establecimiento de una zona de libre comercio con nuestro país. De ahí que esta idea constituyera el principal tema de discusión en las páginas de *The New York Times* y *The Washington Post*, conformando un foro donde se dejarían escuchar las voces de los grupos a favor y en contra, hecho que permitiría medir el apoyo que dicho proyecto recibiría de la élite del poder, si Bush padre se decidiese llevarlo al cabo. Por su parte, *The Wall Street Journal*, diario de corte económico, fue promotor de nuestros índices económicos durante el último año de gobierno de la administración Bush.

En agosto de 1990, Serra Puche y Carla Hills, procedieron con las tareas de negociar el tratado. Los canadienses, quienes ya tenían un tratado de libre comercio con Estados Unidos que había entrado en vigor el 1 de enero de 1989, manifestaron en septiembre de 1990 su interés de participar en las negociaciones con México y Estados Unidos. De esta manera, el 5 de febrero del año siguiente, los jefes de Estado de los tres países anunciaron su decisión de iniciar las negociaciones de un tratado que incluiría un mercado de “más de 360 millones de personas y un producto regional de 6 millones de millones de dólares”.⁶⁴

Luego de que el Congreso estadounidense concediese –con bastante renuencia- facultades al presidente Bush padre para negociar el acuerdo por la llamada “vía rápida” (*fast track*), las negociaciones trilaterales comenzaron oficialmente el 12 de junio de 1991 en Toronto, Canadá.

El 12 de agosto de 1992 se anunció oficialmente que se había logrado un acuerdo entre los tres países, aunque el texto final del tratado debería ser sometido todavía a examen y redacción por parte de expertos juristas de las tres partes. El 17 de diciembre de ese año, los presidentes de México y Estados Unidos y el primer ministro de Canadá firmaron el texto final en ceremonias simultáneas realizadas en sus respectivas capitales, quedando pendiente la ratificación del tratado por las legislaturas de los tres países.

En 1993 la salida del republicano George Bush padre de la presidencia de Estados Unidos y su reemplazo por el demócrata William Clinton, dilató lo que para el gobierno y la economía mexicanos había sido de por sí, una larga espera.

⁶⁴ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1991, 160.

El nuevo presidente estadounidense puso como condición para enviar el TLC al Capitolio para su ratificación, el que previamente se negociaran acuerdos paralelos en materia ecológica y laboral. Concluidos a su satisfacción dichos acuerdos, Clinton envió al Congreso el tratado de libre comercio. El compromiso personal del presidente Clinton para lograr la ratificación de un tratado heredado de su antecesor resultó fundamental. Finalmente, el TLC quedó aprobado por la Cámara de Representantes el 17 de noviembre de 1993 (243 votos a favor y 200 en contra), el Senado lo aprobó el 22 de ese mismo mes. En México fue aprobado inmediatamente después por la Cámara alta mexicana. El parlamento canadiense había dado su ratificación con anterioridad en junio del mismo año⁶⁵. El TLC entraría en vigor el primero de enero de 1994.

⁶⁵ Gustavo Emmerich, "Desigualdades y libre comercio en América del Norte", en *idem*, coord., *El Tratado de Libre Comercio. Texto y contexto*. México: UAM Iztapalapa, 1994, 9, 18.

Capítulo 2

Estados Unidos: El fin de la Guerra Fría y una nueva manera de pensar la seguridad nacional

"Si no asumimos el liderazgo, ninguna nación que sea partidaria de aquello en lo cual creemos puede tomar nuestro lugar". Henry Kissinger.⁶⁶

2.1 Estados Unidos y la Unión Soviética: más de 40 años de hostilidad

Durante la mayor parte de su existencia como nación, Estados Unidos se aisló del sistema de estados europeos, cuidando siempre de mantener un escaso compromiso con la política internacional. Gran parte del siglo XIX, pudo preservar su aislamiento histórico y disfrutar de un grado de seguridad sin precedentes debido a que el equilibrio de poder era mantenido por la Gran Bretaña. Durante el último cuarto del siglo XIX, sin embargo, se modificaron las relaciones entre las potencias (Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania) que erosionaron la supremacía británica. El poder relativo de las potencias competidoras era mayor que en el pasado y su desafío casi simultáneo.⁶⁷

Poco después de su Guerra Civil (1861-1865), Estados Unidos supo aprovechar las ventajas de sus recursos naturales y humanos, combinado con una cada vez mayor capacidad tecnológica. Así, pronto se convirtió en el mayor productor de manufacturas y su gran preocupación por incrementar su participación en el comercio mundial se reflejó en un nuevo activismo de su política exterior. En 1900, Estados Unidos se había convertido en la tercera potencia naval del mundo.

A principios de 1918, las fatigadas tropas de las potencias centrales que luchaban en el frente occidental europeo se enfrentaron por primera vez con tropas americanas. La intervención americana aseguraba la derrota de las potencias centrales, el nacimiento de una república democrática en Alemania y el final del equilibrio de poder en un mundo dominado por Europa.⁶⁸

⁶⁶ John Spanier, *La política exterior estadounidense a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Washington: Grupo Editor Latinoamericana, 1988, 367.

⁶⁷ Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés, 1988, 291.

⁶⁸ Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*. México: Siglo XXI, 4ª. ed. 1980, p. 251.

Al término de lo que entonces se llamó la "gran guerra", Estados Unidos se había convertido en la primera potencia económica, en 1918 "América podía producir bienes industriales y alimentos más baratos que los europeos, y más de lo que consumía su población. Prácticamente no había nada que los Estados Unidos tuvieran que importar...".⁶⁹ A pesar del apoyo de Woodrow Wilson (1913-1921) al Tratado de Versalles, la oposición republicana en el senado estadounidense no favoreció la ratificación del mismo, postura que se fortaleció una vez que Warren G. Harding (1921-1923) llegó a la presidencia, quien se refugió en lo que Wilson estigmatizó como un "aislacionismo osco y egoísta".⁷⁰

Son las consecuencias de la Gran Depresión (1929-1933) las que hacen buscar a Estados Unidos nuevas soluciones en la economía, la política y el terreno social, tanto en el ámbito interno como en el de la política exterior respecto a Europa y a América Latina; además de las presiones que iban surgiendo de los conflictos europeos de esa época que demandaban una mayor y más activa participación internacional.

Una vez iniciada la Segunda Guerra Mundial y tras la derrota de Francia en 1940, surge la posibilidad de que Gran Bretaña fuera derrotada y de que Eurasia fuera controlada por los estados antidemocráticos de Alemania, Italia y Japón. Estados Unidos actuó en consecuencia para defender su seguridad y salvaguardar una América que en ese período estaba ligada a la supervivencia de otras democracias, especialmente las de Francia y la Gran Bretaña.

La Unión Soviética, que en vísperas de la Segunda Guerra Mundial había absorbido a los tres Estados bálticos (Letonia, Lituania y Estonia), continuó su expansión hacia Europa Oriental durante el transcurso de la guerra y comenzó a imponer su control en Polonia, Hungría, Bulgaria, Rumania y Albania, haciendo de los países de Europa Oriental un eslabón vital para su cinturón de seguridad.

Una vez que la contienda mundial llegó a su fin, se hizo evidente el fuerte control soviético sobre lo que, para ese entonces, eran los Estados satélites soviéticos. Por su parte, Estados Unidos consolidaba su esfera de influencia en occidente, y las que habían sido las potencias del Eje -Italia, Japón y la República Federal de Alemania- fueron avanzando gradualmente hacia una alianza con Estados Unidos.

⁶⁹ Adams, *Los Estados Unidos...*, 260.

Finalizada la guerra, la Unión Americana sabía que se encontraba en el pináculo del poderío internacional y con una "misión específica" que cumplir en el ámbito internacional convencida de que "lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para el mundo", noción que fue suficiente para darle a sus actos y creencias aliento universal.⁷¹

En marzo de 1946, en Fulton, Missouri, Winston Churchill calificó a la Unión Soviética como un estado expansionista, "desde Settin, en el Báltico, hasta Trieste, en el Adriático, [la Unión Soviética] ha bajado una cortina de hierro a lo largo de todo el continente. Detrás de dicha línea queda todas las capitales de los antiguos Estados de Europa Central y Oriental... todas las ciudades y las poblaciones que las rodean han quedado dentro de la esfera soviética... Los soviéticos desean la indefinida expansión de su poder y sus doctrinas."⁷² Esto sólo podía evitarlo el poder opositor representado por la Comunidad Británica y Estados Unidos. Churchill dijo abiertamente que había comenzado la guerra fría, que los estadounidenses debían reconocer este hecho y abandonar sus sueños de unidad entre los Tres Grandes en las Naciones Unidas. Ese mismo año, un diplomático de la embajada de Estados Unidos en Moscú llamado George Kennan, presentó un documento que sería la base para la nueva política exterior estadounidense. En este documento que se llegó a conocer como el "Telegrama Largo", Kennan sostenía que la Unión Soviética no tenía ninguna comunidad de intereses con los estados capitalistas; para la ideología comunista "el mundo exterior era hostil y su deber era derrocar eventualmente a las fuerzas políticas que había más allá de sus fronteras".⁷³ Kennan consideraba que el sentimiento de hostilidad que invadía a la URSS era un factor constante que se mantendría hasta que el mundo capitalista hubiera sido destruido, "para el Kremlin su principal preocupación es asegurarse de que ha llenado cada resquicio disponible para él en la vasija del poder mundial."⁷⁴

En el verano de 1947, el mismo Kennan publicó bajo el pseudónimo de "X" un artículo que contenía sus principales tesis acerca del comportamiento político soviético, así como recomendaciones al gobierno estadounidense sobre como responder a esta amenaza. En la

⁷⁰ Jeffrey B. Morris y Richard B. Morris, eds., *Encyclopedia of American History*. Nueva York: Harper Collins Publishers, 7a. ed. 1996, 356.

⁷¹ Enrique Berruga Filloy, "Política exterior de los Estados Unidos", en Claudia Franco *et al.*, comps., *¿Qué son los Estados Unidos?* México: McGraw-Hill, 1996, 159.

⁷² Spanier, *La política exterior...*, 41.

⁷³ George F. Kennan, *American Diplomacy 1900-1950*. Nueva York: Mentor Books, 1952, 111-112.

⁷⁴ George F. Kennan, "Telegrama largo" desde Moscú, 22 de febrero de 1946, *Foreign Relations of the United States VI*, 1946, pp. 666-709, citado por Henry Kissinger, *La diplomacia*. México: FCE, 1999, 434.

parte medular del texto resalta: “En estas circunstancias es claro que el principal elemento de cualquier política hacia la Unión Soviética debe ser la *contención*, a largo plazo, de los deseos soviéticos de expansión. La presión soviética contra las instituciones libres del Occidente puede ser contenida mediante la aplicación hábil y alerta de la contrafuerza en diferentes puntos geográficos y políticos, acorde a los cambios y maniobras de la política soviética”.⁷⁵

Estados Unidos adoptó la estrategia de contención, pero no sólo como un elemento para hacer frente al expansionismo soviético, sino también como un instrumento para eludir la posibilidad de una guerra nuclear. En este contexto se desarrolla el periodo conocido como Guerra Fría caracterizado por la hostilidad ideológica y geopolítica de los sistemas estadounidense y soviético, en el que ambas naciones desarrollaron una importante carrera armamentista, sin llegar, paradójicamente, a comprometerse a una guerra total.⁷⁶

El 12 de marzo de 1947, el presidente Harry Truman presentó ante el Congreso uno de los discursos más importantes de la historia estadounidense, conocido más tarde como “Doctrina Truman”, en el que señalaba que Estados Unidos sólo podría sobrevivir en un mundo en el que floreciera la libertad.⁷⁷ Ante el Congreso, Truman declaró que la política de Estados Unidos debería ser apoyar a los pueblos libres (*free people*) a resistir presiones de minorías armadas o externas, “la asistencia estadounidense debería ser principalmente a través de ayuda económica y financiera... los pueblos libres del mundo buscan nuestro apoyo para mantener su libertad. Si nosotros vacilamos en nuestro liderazgo, podríamos poner en peligro la paz del mundo.”⁷⁸ Por 42 años a partir de entonces, el impulso principal de la política exterior estadounidense fue proteger la seguridad de Estados Unidos basados en una enorme industria militar que tuvo como punto central la oposición a la Unión Soviética.

En torno a este objetivo es que Estados Unidos delineó su política de contención, que recorrió un largo camino, pasando por la estrategia de represalia masiva, replegándose posteriormente al “equilibrio de terror” o incorporando la teoría de la respuesta limitada (véase cuadro 1).

⁷⁵ Nathan, James A. y James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*. Washington, D.C.: Library of Congress, 1989, 61 (subrayado mío).

⁷⁶ Spanier, *La política exterior...*, 45-46, 116. Durante la Guerra Fría, la URSS y Estados Unidos lograron, salvo ciertas excepciones, evitar una confrontación militar directa. Dentro de estas excepciones están el bloqueo soviético a Berlín y la crisis de los misiles en Cuba, que no escalaron porque ninguna de las partes deseaba arriesgarse en una guerra nuclear.

⁷⁷ Bajo este argumento amplió la Doctrina Monroe para hacerla universal y, por ejemplo, “defender” a la monarquía griega de las fuerzas comunistas internas.

⁷⁸ Jeffrey B. Morris y Richard B. Morris, eds., *Encyclopedia of American History*. Nueva York: Harper Collins, 7a. ed. 1996, 441.

Después de 1962, diversos acontecimientos motivaron a ambas potencias a buscar la *deténte*, entendida ésta en relaciones internacionales como el relajamiento de las tensiones. Estados Unidos que había tenido éxito en mantener las fronteras de la contención alrededor del bloque chino-soviético, fue sorprendido por los sucesos en Vietnam que lo envolvieron en una guerra no convencional, perdiendo gradualmente el apoyo de la opinión pública, no sólo para la continuación de la guerra sino también para la prolongación de la política de contención, a la vez que se le solicitaba una actuación más restringida en lo que se consideraba la post Guerra Fría. Por otra parte, la superioridad estratégica de Estados Unidos declinaba gradualmente ante el crecimiento de la capacidad militar soviética, embarcados ambos en la carrera armamentista. En este sentido, la *deténte* facilitó a la Casa Blanca la protección de sus intereses en un ambiente de menor tensión y costo que el que había sido exigido por la política de confrontación y las frecuentes crisis propias de la Guerra Fría. Por su parte, la Unión Soviética también necesitaba un respiro. A raíz del retiro soviético de territorio cubano en 1962, punto culminante de la Guerra Fría, que llevó como consecuencia a que dos años más tarde, Nikita Kruschev fuera derrocado por Leonid Brezhnev, quien necesitó tiempo para consolidar el poder y decidir la dirección que tomarían las políticas interna y exterior soviética.⁷⁹

Durante los años sesenta, el Kremlin y la Casa Blanca se centraron en temas como el establecimiento de una "línea caliente" (*hot line*) para contar con una rápida comunicación en caso de crisis, la prohibición limitada a las pruebas de artefactos nucleares y, por medio de las Naciones Unidas, un acuerdo sobre la no proliferación de armas nucleares. Hasta fines de esa década, el equilibrio de poder en la relación soviético-estadunidense, se había mantenido a favor de Estados Unidos en términos de superioridad estratégica y de armamento de alcance intercontinental, en tanto que la Unión Soviética había mantenido la superioridad en armas convencionales de alcance regional. Entre 1969 y 1970, la Unión Soviética alcanzó la paridad estratégica, equilibrio que por lo demás tornó riesgoso y costoso para los estadounidenses continuar con la política de contención mediante amenazas de fuerza. Al mismo tiempo, la política exterior de Estados Unidos se vio reducida esencialmente a una actitud defensiva, en tanto que Moscú reclamaba que la "correlación de fuerzas" se había inclinado a su favor. En estas circunstancias, en los años setenta el control armamentista alcanzado con los Acuerdos para Limitar las Armas Estratégicas (SALT) se convirtió en pieza central de la *deténte* y núcleo

⁷⁹ Spanier, *La política exterior...*, 159, 185-186, 195.

de las negociaciones entre Este y Occidente.⁸⁰ No obstante, para fines de esa década había una gran desilusión en el ánimo estadounidense con respecto a esta política debido a la constante acumulación de armamento nuclear soviético, aun después del SALT I y SALT II, de tal manera que para inicios de los ochenta resultaba dudosa la posibilidad de realizar cualquier acuerdo sobre el control de armas estratégicas. Este ambiente motivaría al entonces presidente James Carter a iniciar programas de rearme que se expandieron con Ronald Reagan.

La guerra de Vietnam había dejado a Estados Unidos desilusionado respecto al anti-comunismo como patrón de racionalidad del compromiso global estadounidense. La guerra se había justificado en nombre del rechazo al comunismo pero los estadounidenses pensaban que el precio había sido demasiado alto. Antes de Vietnam, la nación pedía movilizarse para detener la agresión comunista; después de Vietnam, la preocupación pasó a ser evitar el compromiso de futuras aventuras de ultramar. Cuando Richard Nixon asumió el poder en enero de 1969, se enfrentó a la situación de cómo conducir la política exterior sin el consenso popular, responsabilidad de la que se hizo cargo el asesor de seguridad nacional Henry Kissinger (1969-1973).⁸¹ Para Kissinger, la clave era el equilibrio de poder; es decir, contener y moderar la conducta de la Unión Soviética en su carácter de gran potencia. La unidad de retórica y de acción –la explicación de la política estadounidense en términos de poder, equilibrio, esferas de influencia, prestigio, intereses nacionales y de los límites del poderío estadounidense– representó la socialización de la política exterior estadounidense.

Durante los dos primeros años, la administración de James Carter no siempre compartió la preocupación de Kissinger por el equilibrio de poder y la rivalidad soviético–estadunidense. Carter abrazó por un breve período la visión de un mundo más interdependiente, la cual no enfatizaba ya los temas de seguridad, sino los temas económicos o de bienestar; no ya la competencia entre las superpotencias sino hacer menos profunda la brecha entre los países ricos y los pobres. Pero antes de que pudiera cambiar la política exterior estadounidense, necesitaba seguir adelante con la *deténte* para mantener en un nivel bajo las tensiones internacionales y lograr una serie de acuerdos de control de armas; inclusive antes del colapso

⁸⁰ El primer conjunto de acuerdos, conocido como SALT I, fue firmado por el presidente Richard M. Nixon (1969–1974) y el líder del Partido Comunista soviético Leonid Brezhnev en mayo de 1972; el SALT II, cuyas líneas fundamentales fueron trazadas por el presidente Gerald R. Ford (1974-1976), fue firmado en junio de 1979 por Brezhnev y James Carter (1977-1981).

⁸¹ Henry Kissinger fue nombrado Secretario de Estado durante el segundo período presidencial de Nixon y mantuvo el mismo cargo en la administración de Gerald Ford.

de la *detente* que siguió a la invasión soviética a Afganistán (1979), la atención de la administración Carter se mantuvo en gran medida centrado en la Unión Soviética.

2.2 Fin de la Guerra Fría

La naturaleza del cambio en la Unión Soviética

Cuando Mijail Gorbachov subió al poder soviético en marzo de 1985 era el jefe de una superpotencia nuclear que se hallaba en plena decadencia económica y social. Fue en ese año cuando tomó la decisión de “reestructurar profundamente” el sistema soviético. “La gravedad de la situación para la dirección soviética consistía en primer lugar en la absoluta pérdida de competitividad y en su rezago enorme a nivel mundial en materia económica, tecnológica y aun militar.”⁸²

Para su programa de reforma Gorbachov lanzó dos elementos: la *glasnost* –desburocratización, pluralismo político- y la *perestroika* –reestructuración económica. Sin embargo, Gorbachov reconoció que con la estructura de poder existente junto con el sistema político tradicional en marcha, era imposible llevar a cabo cualquier cambio suficientemente grande como para realizar la reforma radical que se proponía.

Gorbachov dio por terminado el derecho constitucional del PCUS para gobernar, estuvo de acuerdo en la suspensión del partido y en la ruptura de la Unión Soviética como fuerza centralizadora⁸³ de los países de Europa Oriental a la órbita soviética.

En el plano internacional, en un hecho histórico, en julio de 1989, en un discurso pronunciado ante el Consejo de Europa, Gorbachov renegó de la Doctrina Brezhnev⁸⁴ y abandonó la propia órbita de satélites al renunciar a las “esferas de influencia”. Gennadi Gerasimov, vocero del presidente, anunció públicamente la reforma de Europa Oriental en octubre de 1989, cuando declaró formalmente que la Doctrina Brezhnev había muerto y que sería reemplazada por la Doctrina Sinatra⁸⁵, es decir, que los pueblos europeos estaban libres de hacer las cosas “a su manera”. En noviembre de ese año, el muro de Berlín se derrumbaba y al cabo de 10 meses,

⁸² Edit Antal, *Crónica de una desintegración*, México: FCPyS, UNAM, 1992, 40.

⁸³ Mike Bowker, “Explaining Soviet Foreign Policy Behaviour in the 1980’s”, en Mike Bowker y Robin Brown, eds., *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980’s*. Nueva York: Cambridge University Press, 1993, 89.

⁸⁴ Que estipulaba el derecho de los soviéticos a intervenir en Europa Oriental.

Gorbachov reconocía la unificación de Alemania como parte de la OTAN. Para entonces había sido derrocado cada gobierno comunista de la ex-zona de influencia soviética y el pacto de Varsovia se encontraba en ruinas.

La admiración que el mundo sentía por Gorbachov no tuvo eco al interior de la Unión Soviética, donde, en 1990, su imagen estaba desgastada y se percibía la desilusión de amplios sectores populares. La *perestroika* fue incapaz de actuar contra los altos funcionarios, *señores feudales*⁸⁶ que habían conseguido gran autonomía política local que no estaban dispuestos a colaborar ni a perder su poder. El mandatario no podía tener éxito en un sistema cerrado, donde carecía del apoyo de la burocracia y en el que no existía, entre la población, siquiera la noción de autonomía económica.⁸⁷

La naturaleza del cambio en Estados Unidos

Para la época en que Ronald Reagan subió al poder, la desilusión nacional en relación con la *detente* era generalizada, a la vez que el término de "Segunda Guerra Fría" aplicado al endurecimiento de la política exterior estadounidense, se escuchaba con más frecuencia.

La retórica del primer período de Reagan constituyó el fin definitivo del periodo de *detente*.⁸⁸ Motivado por un fuerte sentimiento anticomunista, Reagan ascendió a la plataforma política para la presidencia rechazando el SALT II y promoviendo el incremento en el gasto de defensa en un intento por recuperar la superioridad militar sobre la Unión Soviética, dejando a un lado de sus prioridades cualquier política de control de armas, marcando el regreso a la Doctrina de la contención en su más pura forma militar.

El ánimo anticomunista de Reagan se reflejó desde su primera conferencia de prensa como presidente, al declarar que la Unión Soviética era un imperio sin ley, dispuesto a "cometer cualquier crimen, a engañar, a estafar" para alcanzar sus metas. En 1983, la describió como el "imperio del mal" y el punto central de la maldad en el mundo moderno.⁸⁹

⁸⁵ Kissinger, *La Diplomacia*, 791.

⁸⁶ Antal, *Crónica ...*, 25.

⁸⁷ *Ibid.*, 27.

⁸⁸ Kissinger, *La Diplomacia*, 759.

⁸⁹ John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War, Implications, Reconsiderations, Provocations*. Nueva York: Oxford University Press, 1992, 122.

Congruente con esta actitud, en el hemisferio Occidental se tomaron dos decisiones estratégicas que aumentaron la tensión con el bloque Oriental. Una, la OTAN emplazó en toda Europa cohetes estadounidenses de alcance intermedio y, la otra, el compromiso del gobierno de Estados Unidos con la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) anunciada por Reagan el 23 de marzo de 1983, estrategia que sacudió a los gobernantes soviéticos al poner en evidencia su incapacidad económica y tecnológica para poder emprender una nueva carrera armamentista.⁹⁰ Sin embargo, en cuestión de meses, Reagan dio un giro en su actitud inicial hacia la URSS, pasando de la hostilidad a la amistad. En el verano de 1983, Reagan comenzó a emplear un lenguaje más cuidadoso al referirse al "imperio del mal". En septiembre de ese año, insistió en que se podía continuar con las negociaciones de control de armamentos, y en una aparición conciliatoria en televisión a principios de 1984, anunció que Estados Unidos estaba en la mejor disposición para establecer con la Unión Soviética una relación constructiva y de trabajo. A partir de entonces, el control de armamentos fue el centro de las negociaciones, con especial énfasis en su reducción y una mayor disposición a eliminar categorías enteras. Durante el segundo mandato de Reagan hubo un diálogo entre el Este y el Oeste con un alcance y una intensidad nunca vistos desde el periodo de *deténte* de Nixon.⁹¹

Al ascender Gorbachov a la presidencia de la URSS, el presidente Reagan dio la bienvenida a las intenciones de acercamiento por parte de Moscú y avanzó rápidamente a establecer una relación personal con el nuevo líder soviético. En el lapso de cuatro meses, la Casa Blanca anunciaba la realización de una reunión entre Reagan y Gorbachov para el mes de noviembre de 1985, en la ciudad de Ginebra, la primera reunión soviético-estadunidense desde 1979.⁹² En este encuentro, Reagan aceptó discutir reducciones en armamento estratégico, sin embargo dejó claro que no estaba preparado para renunciar al desarrollo de la Iniciativa de Defensa Estratégica.⁹³ Como resultado de estos acuerdos, la URSS aceptó retirar sus tropas de Afganistán. En este ambiente se creó una relación más personal entre ambos dirigentes y coincidieron en que a pesar de las dificultades para crear una alternativa, sus países no podían continuar viviendo indefinidamente bajo la amenaza nuclear, por lo que dirigieron sus energías

⁹⁰Kissinger, *La Diplomacia*, 771. La propuesta fue pronto rebautizada por sus críticos como "la Guerra de las Estrellas" por su confianza en tecnologías complejas tales como rayos láser y rayos de partículas, y por el hecho de que, en gran parte, se desarrollaría en tecnología espacial. El propósito de la SDI era transformar los misiles nucleares en impotentes y obsoletos. Véase Spanier, *La política exterior...*, 280.

⁹¹ Kissinger, *La Diplomacia*, 758, 764, 780.

⁹² Gaddis, *The United States ...*, 127.

⁹³ *Ibid.*

para revertir esta situación. En los dos años que siguieron a esta cumbre, las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética mejoraron notablemente.⁹⁴

En la segunda reunión celebrada en Reikiavik en octubre de 1986, considerada como la más extraordinaria de la posguerra, Gorbachov hizo grandes propuestas en cuanto a recorte de armamento, incluyendo la abolición de todas las armas nucleares en un lapso de diez años. Convencidos de que la abolición de la guerra nuclear era de abrumadora importancia, ambos líderes convinieron en principio reducir en 50% todas las fuerzas estratégicas en cinco años, y destruir todos los cohetes balísticos en 10 años. El convenio falló debido a la insistencia de Gorbachov de que se prohibieran las pruebas de la SDI por un periodo de 10 años, tema en el que Reagan no estaba dispuesto a negociar.⁹⁵

En diciembre de 1987, ambos presidentes firmaron un tratado sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio, que por primera vez estipulaba que rusos y estadounidenses podían desmantelar y destruir –literalmente frente a los ojos de cada uno- una categoría completa de misiles nucleares. En mayo de 1988, Reagan realizó una visita triunfal a Moscú y en diciembre del mismo año, Gorbachov tuvo una presentación similar ante la Asamblea General de Naciones Unidas.

La desintegración comunista fue notoria durante el segundo mandato de Reagan e inevitable cuando él dejó la presidencia. Con Reagan se invirtieron casi todas las ganancias estratégicas soviéticas de los años setenta, aunque varias de las retiradas de territorios extranjeros ocurrieron hasta la llegada del gobierno de Bush padre.

Entre el fin de la década de los ochenta y el inicio de la siguiente, se sucedieron una serie de acontecimientos que contribuyeron a reducir el impulso ideológico comunista así como su convicción geopolítica. El ejército soviético se retiró de Afganistán en febrero de 1989; al año siguiente la ocupación vietnamita de Camboya tocó a su fin y los sandinistas de Nicaragua tuvieron que aceptar elecciones libres, riesgo que ningún partido comunista en el poder había estado dispuesto a correr; las tropas cubanas se retiraron de Angola en 1991 y el gobierno de Etiopía, apoyado por los comunistas, se desplomó también ese mismo año. Por otra parte, el gobierno de Estados Unidos había puesto en práctica lo que llegó a conocerse como la

⁹⁴ Michael Cox, "Radical Theory and the New Cold War", en Bowker y Brown, eds., *From Cold War...*, 50.

⁹⁵ Kissinger, *La Diplomacia*, 779.

“Doctrina Reagan”, que consistía en ayudar a las contrainsurgencias anticomunistas a arrancar de la esfera de influencia soviética a sus respectivos países.⁹⁶

Quedan ciertas reflexiones sobre a quién darle el crédito del fin de la Guerra Fría. Las opiniones son diversas. Mike Bowker escribe: “Tomó 45 años, pero finalmente la presión económica, política y militar de Occidente forzó a la Unión Soviética a reformarse internamente y a abandonar la Guerra Fría. Lo extraordinario de estos logros es que se alcanzaron sin tener que recurrir a la guerra.”⁹⁷

Por su parte, Raymond L. Arthoff señala “ Occidente no ganó la Guerra Fría a través de la contención (*containment*) geopolítica ni de la disuasión (*deterrence*) militar. Tampoco se ganó por el despliegue militar dictado por Reagan ni a través de la Doctrina que lleva su nombre. En su lugar, la victoria para Occidente surgió de una nueva generación de líderes soviéticos que se dieron cuenta del fracaso de su sistema político al interior y al exterior. En este punto, sin embargo, es que Gorbachov trajo el fin de la Guerra Fría.”⁹⁸ Fue Gorbachov quien propuso un mundo interdependiente, rechazó el recurso del poder militar y proclamó las vías políticas y los acuerdos mutuos entre los países para el mantenimiento de la seguridad internacional.

Los cambios que se dieron en los años ochenta en el escenario mundial fueron profundos. Era patente que el orden surgido de la segunda guerra mundial llegaba a su fin, poniéndose de manifiesto una nueva estructura mundial que demandaba un reacomodo del equilibrio político en el plano global, y lo que en su momento se consideró como el resurgimiento de la guerra fría o “Segunda Guerra Fría”, vino a concluir con el colapso de la Unión Soviética y con la aparición de Estados Unidos como única superpotencia militar.

La administración de George Bush padre ante el fin de la Guerra Fría

Mijail Gorbachov percibió que la carrera armamentista estaba desangrando a la Unión Soviética, por lo que decidió abandonarla y anunciar un recorte unilateral de tropas de 500 000 hombres establecidos en Europa y Asia, así como el retiro de 10 000 tanques de Alemania,

⁹⁶ *Ibid.*, 769, 770; y Bowker, “Explaining Soviet...”, 95.

⁹⁷ Bowker, “Explaining Soviet...”, 102.

⁹⁸ Raymond L. Garthoff, “Why Did the Cold War Arise, Why Did it End?” en Michael J. Hogan, ed., *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications*, Nueva York: Cambridge University Press, 1992, 129.

Checoslovaquia y Hungría en 1991, acciones que significaron un gran paso hacia el control de armamento en el ámbito de fuerzas convencionales.

Cuando Gorbachov anunció el recorte unilateral de efectivos militares, Bush padre reaccionó con mucha cautela; veía al líder soviético como un maestro en la manipulación de la opinión pública internacional y percibía en su retórica sólo una estrategia para ganar tiempo para reorganizar las prioridades y recursos de la URSS y renovar su postura para resurgir, en el corto plazo, con más fuerza.

El inicio de la administración de George Bush padre se caracterizó por la ambigüedad y contradicción de las actitudes entre los miembros de su gabinete. Igual hubo declaraciones a favor como otras que expresaban dudas sobre el “truco temporal” fabricado por Gorbachov, mientras que la postura ambivalente de Bush padre hacia la Unión Soviética durante los primeros meses de su gobierno, fue reflejo de los debates políticos que se sucedían al interior de su administración.⁹⁹

Con posterioridad a la Guerra Fría, George Bush padre, intentó “reinventar” la política exterior de su país mediante la creación de un nuevo orden mundial (que Robert Dole, político republicano estadounidense, denominó “nuevo desorden mundial”).¹⁰⁰ Al ascender Bush padre a la presidencia proclamó: “Tenemos la visión de una nueva asociación de naciones que trasciende la Guerra Fría... Una asociación cuyas metas son intensificar la democracia, aumentar la prosperidad, robustecer la paz y reducir las armas.”¹⁰¹ El nuevo orden internacional que proponía George Bush padre era “una nueva era libre de la amenaza del terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz. Una era en la que las naciones del mundo podían prosperar y vivir en armonía... Un mundo en el que las naciones reconocen la responsabilidad de compartir la libertad y la justicia. Un mundo donde el fuerte respeta los derechos del débil”.¹⁰² Las críticas abundaron, alegando que este nuevo orden no era otra cosa más que la resurrección del viejo orden mundial. “Era un orden elitista, como siempre, por y para las grandes potencias”. Para el resto de las naciones aparecía como un orden mundial con doble significado: la soberanía y las fronteras de las

⁹⁹ Para mayor detalle sobre la ambivalencia de George Bush padre véase a Seyom Brown, *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Clinton*. Nueva York: Columbia University Press, 1994.

¹⁰⁰ Robert Dole, “Shaping America’s Global Future”, *Foreign Policy* núm. 98, primavera de 1995: 33, y Charles W. Maynes, “Bottom-Up Foreign Policy”, *Foreign Policy* núm. 104, otoño de 1996: 49.

¹⁰¹ Kissinger, *La Diplomacia*, 802.

¹⁰² Discurso leído en sesión del Congreso en septiembre de 1990. Citado por Brown, *The Faces...*, 563.

grandes potencias nunca podrían ser violadas, en tanto que las naciones débiles eran sujetas a la intervención de agencias internacionales (ya fuera del consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el FMI o el Banco Mundial) controladas por las grandes potencias.¹⁰³

Al nuevo presidente se le criticó la ausencia de visión para el periodo de la post-Guerra Fría. "Decisiones clave fueron tomadas no como respuesta a una estrategia que hubiera sido cuidadosamente elaborada ex-profeso, sino más bien como respuestas a esfuerzos de último minuto".¹⁰⁴ Sin embargo, a pesar de la aparente ausencia de un marco teórico formal y definido en la agenda de política exterior del presidente Bush padre, analistas, académicos y funcionarios estadounidenses señalaron la existencia de ciertas constantes de las cuales yo extraje sus puntos coincidentes.

- 1.- Mantenimiento del liderazgo estadounidense, *"if we do not lead, no one else will"*.¹⁰⁵ Los estadounidenses, en otra expresión de su permanente arrogancia, coinciden en que su liderazgo a nivel mundial es esencial. "Como único poder global, Estados Unidos debe guiar el amplio rango de asuntos políticos, diplomáticos, económicos y militares que confronta el mundo. El liderazgo incluye la voluntad de emplear la fuerza cuando sea necesario".¹⁰⁶
2. Defensa del territorio. No sólo de una amenaza militar, sino también del crimen organizado, narcotráfico y terrorismo internacionales.¹⁰⁷
3. El apoyo a las condiciones de democracia, el libre mercado y los derechos humanos a fin de preservar los intereses e ideales estadounidenses en el mundo.¹⁰⁸
4. La protección del pueblo estadounidense y su bienestar, dentro y fuera del país.¹⁰⁹
5. El fortalecimiento del comercio internacional y expansión del acceso de Estados Unidos a mercados globales y locales.¹¹⁰
6. Contribuir a las condiciones de estabilidad y seguridad en Europa y en el hemisferio occidental.¹¹¹
7. La promoción de la cooperación internacional.¹¹²
8. El fomento al diálogo de paz en Medio Oriente.¹¹³

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Maynes, "Bottom-Up...", 36.

¹⁰⁵ Warren Christopher, "America's Leadership America's Opportunity", *Foreign Policy*, núm. 98, primavera de 1995: 8.

¹⁰⁶ Dole, "Shaping America's...", 36, y Christopher, "America's Leadership ...", 8.

¹⁰⁷ Christopher, "America's Leadership ...", 16, y Maynes, "Bottom-Up...", 38.

¹⁰⁸ Christopher, "America's Leadership ...", 15, y Maynes, "Bottom-Up...", 38.

¹⁰⁹ Maynes, "Bottom-Up...", 38, y Dole, "Shaping America's...", 35.

¹¹⁰ Dole, "Shaping America's...", 35.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Christopher, "America's Leadership...", 15.

¹¹³ Dole, "Shaping America's...", 35.

9. Combatir el despliegue de armamento de destrucción masiva. Después de la Guerra Fría el interés de Estados Unidos es permanecer como la única potencia con capacidad militar para competir por la hegemonía mundial, a través de la promoción de políticas de no proliferación y de control de armamento nuclear.¹¹⁴

El desafío para Bush padre fue asimilar y definir su posición ante los cambios. En mayo de 1991, dio un primer paso para traer la Guerra Fría a su fin por medio de un discurso en la Texas A&M University al declarar que después de 40 años había llegado "el momento de moverse más allá del *containment* a una nueva política para la década de los noventa, una que reconozca en toda su magnitud el cambio que está teniendo lugar alrededor del mundo y en la propia Unión Soviética... Nosotros buscamos la integración de la Unión Soviética a la comunidad de naciones".¹¹⁵ No obstante estas palabras, el presidente no estaba del todo listo para dar la bienvenida a los soviéticos en el nuevo orden mundial, esto sólo podría ser como resultado de un proceso que "apenas estamos empezando".¹¹⁶ Con respecto a las reformas internas de Gorbachov, el presidente de Estados Unidos mantuvo su postura de esperar y observar antes de adquirir cualquier compromiso con cualesquiera de las iniciativas soviéticas de modernización.

La crisis política en la URSS era inminente, cuando en 1990 los Estados del Báltico se separaron, la Unión Soviética empezó a desintegrarse y en la primavera del año siguiente estaba al borde del colapso económico y político. El 18 de agosto de 1991, mientras Bush padre vacacionaba, fue informado de que líderes del ejército soviético y algunos oficiales de alto rango habían dado un golpe de Estado en Moscú y puesto a Gorbachov bajo arresto domiciliario en su casa de descanso en las costas de Crimea. Superado este *impasse*, al fin del cual Gorbachov conservó el poder, en el transcurso de los siguientes meses, la administración estadounidense apoyó más abiertamente la iniciativa de Boris Yeltsin de disolver la URSS en una comunidad de 15 estados soberanos y su conversión a una economía de mercado. El fin de semana del 20 y 21 de diciembre de 1991 se conformó la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el 25 de diciembre, Mikhail Gorbachov renunciaba como presidente de la extinta Unión Soviética.

¹¹⁴ Christopher, "America's Leadership...", 22, y Maynes, "Bottom-Up...", 42.

¹¹⁵ Brown, *The Faces ...*, 508.

¹¹⁶ *Ibid.*

Después de la renuncia de Gorbachov y haber ensalzado la contribución de éste a la paz mundial y a la transformación de la ex-URSS, Bush padre procedió a reconocer la independencia de cada una de las nuevas repúblicas, rogando a Dios bendecir a la CEI así como a Estados Unidos.¹¹⁷ La Guerra Fría, en lo que concernía al presidente de Estados Unidos, había terminado.

2.3 La seguridad nacional en Estados Unidos y el fin de la Guerra Fría

"Seguridad nacional es uno de los conceptos más confusos en toda la política exterior. Nada promueve más la aprobación pública o del Congreso hacia una iniciativa que poner sobre ella la etiqueta de seguridad nacional, aunque nadie esté completamente seguro del contenido preciso del concepto".¹¹⁸

Peter Mangold, especialista en el estudio del concepto de seguridad nacional señala "entre más cerca se le mire, más cuestionamientos surgen, con el resultado de definiciones que son tan amplias que virtualmente carecen de significado, o tan restringidas que invitan a una inmediata réplica". Continúa diciendo "el carácter de la seguridad como un concepto demasiado debatido, desafía la búsqueda de una definición general convenida... Años de esfuerzo han fracasado en producir una definición totalmente aceptada".¹¹⁹

Al analizar la evolución en el significado del concepto de seguridad nacional, nos encontramos con que resulta difícil circunscribirlo a una definición única, o sostenerlo como una categoría absoluta, objetiva y universal. Durante 40 años la seguridad nacional estuvo definida para Estados Unidos en términos de su mantenimiento "como una nación libre, con sus instituciones y valores intactos".¹²⁰ Schloming plantea que "la definición tradicional de seguridad nacional incluye la protección y autonomía del territorio, tranquilidad interna, viabilidad económica y el bienestar de su pueblo".¹²¹

¹¹⁷ *Ibid.*, 524.

¹¹⁸ Gordon C. Schloming, *American Foreign Policy and The Nuclear Dilemma*. Nueva Jersey: Prentice Hall, 1987, 124.

¹¹⁹ Peter Mangold, *National Security and International Relations*. Nueva York: Routledge, 1990, 4.

¹²⁰ Graham Allison y Gregory F. Treverton, "Introduction and Overview", en idem, eds., *Rethinking America's Security*, Nueva York: W. W. Norton, 1992, 16.

¹²¹ Schloming, *American Foreign...*, 125.

Sin embargo, en esta evolución ha habido conceptos que aparecen reiteradamente como la protección de los valores internos frente a amenazas externas, la seguridad del Estado vista como la seguridad de la mayoría de la población y no como la seguridad de un régimen de gobierno particular.

Aunque repetidamente ejercido a lo largo de la historia de Estados Unidos, el concepto de seguridad nacional pasó a formar parte de su vocabulario estratégico a raíz de la Segunda Guerra Mundial y desde ese entonces estuvo muy influido por la confrontación militar e ideológica entre Oriente y Occidente, con un contenido altamente estratégico militar.¹²²

Por cuatro décadas, a medida que transcurría la Guerra Fría, el cuerpo teórico del concepto "seguridad nacional" estuvo diseñado para hacer frente a los desafíos que representaba la amenaza soviética y la expansión comunista. Varios autores coincidieron en identificar cuatro periodos en los estudios sobre seguridad nacional en Estados Unidos.¹²³ En el primero de éstos, que abarca de 1945 a 1955, se consideraba la seguridad nacional como uno de los diversos objetivos de política exterior que bien se podía alcanzar por medios tanto militares como no militares. Aunque los analistas estaban conscientes del uso de armamento como instrumento del Estado, no mostraron una profunda preocupación por las armas nucleares sino hasta la llamada "Era Dorada", de 1955 a 1965, cuando centraron su atención en los aspectos militares de la seguridad nacional, en el empleo de armamento, en las estrategias nucleares y en la idea de guerra limitada.

De 1965 a 1980, el interés sobre los estudios de seguridad menguó ligeramente dada la atención concentrada casi exclusivamente en los acontecimientos en Vietnam y el relajamiento de las relaciones entre Este y Occidente que se dio en el marco de la *detente*. A fines de los setenta y durante la década siguiente resurgieron, en la Segunda Guerra Fría del gobierno de Reagan, las tensiones de la guerra fría, el interés por los estudios de seguridad y la renovada preocupación por "el estudio de la amenaza externa y el uso y control de la fuerza militar".¹²⁴ Y a la par que crecía el enfrentamiento entre Este y Occidente, también lo fue haciendo la militarización del concepto de seguridad nacional.

¹²² Cathryn L. Thorup, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, comps., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, 1990, 97.

¹²³ Véase Allison y Treverton, "Introduction ..."; Gaddis, *The United States ...*; y David Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War", *World Politics* 48, núm. 1, octubre de 1995.

¹²⁴ Baldwin, "Security Studies...", 125.

A fines de la década de los ochenta surge en el ámbito externo un acontecimiento no previsto por Estados Unidos que cuestionó el núcleo de su política exterior así como su vasta estructura militar: el fin de la Guerra Fría. Liberado de la amenaza ideológica del comunismo, Estados Unidos se encontró ante nuevos desafíos que revestían un menor carácter militar. En un intento por atender este desequilibrio, se generaron discusiones teóricas que proponían una nueva manera de redefinir la seguridad nacional, dando atención a los temas que surgían con fuerza o que habían sido postergados y relegados en la agenda de política exterior por la presencia del histórico "enemigo externo"; entre estos temas resaltaron el endeudamiento público y privado, el tráfico de drogas, los movimientos migratorios masivos, el terrorismo, la competencia económica planteada por Japón y Europa, así como la preocupación por el medio ambiente. Cabe destacar, que si bien el papel de la fuerza militar como el medio más importante para mantener la seguridad nacional se había debilitado, no dejó por ello de ser relevante.

En este sentido, el tradicional esquema de seguridad nacional se manifestaba con crecientes limitaciones para resolver los problemas tanto internacionales como internos no relacionados con soluciones de carácter militar. De ahí que surgieran nuevas maneras de acercarse al análisis tanto de las relaciones internacionales como de la seguridad nacional, de forma que contemplaran la inclusión de amenazas no militares como temas de seguridad nacional.

La flexibilidad del nuevo contenido del concepto se prestó al abuso y desgaste. Señalar algún tema como de seguridad nacional era jerarquizarlo como de interés vital, era "lograr que un asunto particular adquiriera mayor importancia dentro de una apretada agenda política, siempre y cuando se argumentara persuasivamente que ese asunto afectaba a la seguridad nacional".¹²⁵ Peter Mangold lo describe como un hechizo moderno, un término que puede explicar cualquier cosa que suceda que esté de moda. Añade "es un término de conveniencia política. Aquellos que lo invocan están normalmente ansiosos de conseguir votos o lograr apoyo en situaciones difíciles".¹²⁶ Por eso había que definir lo antes posible qué tan amplia debía ser la interpretación del concepto y la manera en que habrían que asignarse las prioridades a los diferentes intereses de seguridad.

¹²⁵Baldwin, "Security Studies...", 139 y John Bailey y Timothy Goodman, "Redefinición de la seguridad México-Estados Unidos" en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México: ITAM-CISAN, UNAM-FCE, 1998, 182.

¹²⁶ Peter Mangold, *National Security...*, 4.

El esquema de globalización en el que quedó inserto el nuevo orden mundial demandaba a Estados Unidos tomar en cuenta, para poder redefinir su propia seguridad nacional, los intereses de otras colectividades con valores y prioridades propios y en ocasiones diferentes, así como escuchar los reclamos de la propia sociedad estadounidense respecto de fenómenos tales como el narcotráfico y la migración, al momento de formular la política exterior. Los nuevos tiempos requirieron, asimismo, que Estados Unidos comprendiera que la definición de seguridad nacional estaba condicionada por la inserción específica de cada país en la política mundial, lo cual planteó la existencia de seguridades nacionales diferentes y particulares para cada Estado, y sobre todo de características internas diferenciadas entre los países en desarrollo y aquéllas de los países industrializados.

Efectos en América Latina

Guiados por el ambiente del *containment* la política estadounidense en América Latina, al igual que en otras áreas del mundo, se trazó en el contexto de la lucha contra el comunismo y en función de su vulnerabilidad frente al expansionismo soviético. La región de Latinoamérica es y ha sido importante para la seguridad de Estados Unidos en términos geopolíticos fundamentalmente; es en esa medida que el gobierno estadounidense orientó su política exterior a excluir otras potencias del continente ¹²⁷ y a mantenerlo libre de la influencia de la Unión Soviética y de regímenes considerados de izquierda, siendo Cuba una importante excepción.

Los cambios en la relación Este–Oeste provocaron también cambios en la relación de Estados Unidos con América Latina. El fin de la Guerra Fría liberó a Estados Unidos de la necesidad de mantener una constante y fuerte presencia militar en Europa Occidental, en tanto que la región latinoamericana aumentó su peso relativo dentro de las preocupaciones de Estados Unidos, en particular México y Centroamérica.¹²⁸ Como lo señalaron Henry Kissinger y Cyrus Vance en el verano de 1988, “si bien puede ser necesario replegar los compromisos estadounidenses en lugares distantes, es impensable que disminuyamos nuestra atención hacia el Hemisferio

¹²⁷ Rosario Green y Peter Smith, coords., *La política exterior y la agenda México–Estados Unidos*, México: FCE, 1989, 67. Antecedente de esta política lo tenemos con la Doctrina Monroe (1823), que era la negación del derecho de las potencias europeas a extender su dominio territorial al hemisferio occidental.

¹²⁸ Olga Pellicer, “Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina”, en Aguayo y Bagley, comps., *En busca ...*, 73.

Occidental".¹²⁹ El desplazamiento del enemigo externo por otros factores vendría a redefinir los peligros principales a la estabilidad y a la seguridad a largo plazo en América Latina. Tales factores como el deterioro de la economía, el narcotráfico, la migración ilegal, el medio ambiente y el fortalecimiento de la democracia, todos resultaron temas muy relacionados con los procesos de desarrollo político y económico de los países latinoamericanos. Estos hechos llamaron la atención de Estados Unidos para estar más pendiente de nuestros sucesos internos y tal vez reactivar "viejos ánimos intervencionistas",¹³⁰ con la intención, en la nueva fase de la política internacional, de legitimar su intromisión en asuntos que corresponden estrictamente a la jurisdicción interna de los Estados.

¹²⁹ Citado en *ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, 75.

Capítulo 3

El fenómeno mundial del narcotráfico

"El supermercado no cumplía con los estándares de salubridad para establecimientos comerciales. Las cucarachas caminaban sobre los anaqueles del refrigerador y el olor a orina llenaba el aire. Sin embargo, la tienda estaba bien abastecida para sus propósitos. Los escaparates contenían jeringas de 10 mm, nuevas y usadas, algunos paquetes de heroína y cocaína, así como *siploc bags* utilizadas para empaquetar marihuana. Una pequeña pipa de vidrio empleada para fumar crack permanecía en la repisa de la ventana.

Sobre el piso, un colchón evidenciaba que el departamento, un tercer piso de un edificio en Washington D. C., era más que un supermercado. También servía como lugar para usar los productos que ahí se vendían - a *shooting gallery*, donde los ansiosos consumidores de heroína podían inyectarse el producto recién adquirido."¹³¹

3.1 Contexto histórico del consumo de drogas en el mundo

El consumo de drogas¹³² por parte del hombre empezó hace miles de años en diversas regiones como China, Egipto, India, el Medio Oriente y América, donde la *cannabis*, la *ephedra* y el opio se utilizaban con propósitos medicinales y como tónicos para la salud. En muchos casos, el empleo medicinal de estas plantas se tornó en un consumo recreativo, creando un patrón de uso al abuso que continúa hasta la fecha.

Durante la mayor parte de la historia humana, predominó el patrón general de libertad en la producción, el comercio, la tenencia y el consumo de drogas; no existían drogas ilegales. Los primeros consumidores de drogas no médicas actuaban a la luz del día. "Condicionantes y determinaciones socioculturales y políticas, y luego también económicas han ido definiendo quiénes pueden utilizar estas sustancias y quiénes no, para qué usos, en qué circunstancias y con qué sanciones en caso de desaprobación social o de infracción de costumbres y leyes. La

¹³¹ Mary H. Cooper, *The Business of drugs*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990, 1.

¹³² Droga: Término genérico que representa una gran variedad de sustancias ilícitas o controladas empleadas para propósitos no medicinales, las cuales pueden causar efectos negativos a la salud y cambios psicológicos y de comportamiento en los usuarios. Guadalupe González González, "Introduction", en *idem* y Marta Tienda, eds., *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1989, 7

masificación del uso de alcoholes y drogas, estupefacientes y alucinógenos, su internacionalización y represión, resultan en los dos últimos siglos”.¹³³

Drogas naturales

Mariguana

La planta de la mariguana, *Cannabis sativa*, crece bajo una gran variedad de condiciones y puede ser cultivada en casi cualquier parte y, a diferencia de la cocaína y de la heroína, no requiere proceso de refinación. La potencia de la mariguana varía significativamente dependiendo de la selección de plantas utilizadas. La variedad conocida como *sinsemilla* es preferida por su alto contenido de THC.¹³⁴

Existen evidencias del uso de la mariguana por parte de los chinos e hindúes, alrededor del año 2000 a.C. La farmacopea china le atribuía carácter medicinal para el reumatismo, la malaria y ciertos trastornos mentales. Los emperadores chinos lo comían o lo tomaban en té. Los hindúes secaban y fumaban la mariguana, costumbre que fue importada de India y posteriormente conocida por las grandes civilizaciones que le adjudicaron diversos usos.¹³⁵ Griegos, hindúes, asirios, persas, celtas, romanos y otros la utilizaron con fines religiosos o terapéuticos. En tiempos de los césares era frecuente fumar mariguana en reuniones para “incitar a la hilaridad y el disfrute,”¹³⁶ costumbre que pudo venir tanto de la sociedad ateniense como de los celtas.

Marco Polo tras su viaje a China, describió la mariguana en su libro “Las maravillas del Mundo”, siendo usada por los guerreros para adquirir una tremenda fuerza en el combate. Pedro Cuadrado, compañero de Hernán Cortés, la introdujo por primera vez en México, aunque otras versiones sostienen que fueron los esclavos negros quienes la ingresaron en América.¹³⁷

¹³³ Marcos Kaplan, “Aspectos socioeconómicos y políticos del narcotráfico”, en Ana J. Álvarez, comp., *Tráfico y consumo de drogas. Una visión alternativa*. México: ENEP Acatlán, UNAM, 1991, 14.

¹³⁴ THC: *Delta-9 tetrahidrocanabinol*, principal ingrediente psicoactivo en la *cannabis*. Cooper, *The Business...*, 87.

¹³⁵ Lyman y Potter, *Drugs...*, 4.

¹³⁶ Antonio Escobedo, *Historia elemental de las drogas*. México: Anagrama, 1996, 31.

¹³⁷ Raúl Escobar, *El crimen de la droga*. Argentina: Universidad, 1992, 279.

Raúl Escobar, especialista argentino en drogas, cita su presencia como objeto de investigación y consumo durante los siglos XVII, XVIII y XIX, particularmente en Europa.¹³⁸

Cocaína

Las hojas de coca (*Erthroxylon coca*) han desempeñado y todavía lo hacen, un papel clave en la vida social, medicinal y ritual de los indígenas del centro y norte de los Andes. En Sudamérica, los incas mascaban y mascan la hoja de coca, planta de la que la cocaína es un derivado, pensaban y piensan que la hoja de la coca ayudaba a la digestión y a suprimir el apetito. Se han encontrado esculturas del siglo III a.C. de rostros con las mejillas hinchadas por la masticación de sus hojas. Manco Capac, fundador del Imperio Inca, junto con su esposa y hermana Mama Ocllo, protegió los cultivos de la coca procedente de Colombia, usada ritualmente en esa cultura. Por más de 2000 años los peruanos han masticado hojas de coca para contrarrestar los efectos de la altitud y también como digestivo.¹³⁹

El navegante florentino Américo Vesputio habla sobre el uso de la coca por parte de los aborígenes que habitaban cerca de la desembocadura del río Amazonas. Cuando Pizarro llegó al imperio inca, en 1530, observó el uso de la coca como privilegio de la Corte; hacerlo sin autorización constituía un desafío a la autoridad.¹⁴⁰

En el año de 1878, se aisló por primera vez el alcaloide conocido como cocaína, en un intento infructuoso por curar a los adictos a la morfina, cuyo número había aumentado como resultado de la posguerra civil en Estados Unidos; para la década de los ochenta, esta "cura" pronto fue utilizada ampliamente con fines recreativos. La propaganda resultó más intensa que la de la morfina y la heroína, pues se consideró como alimento para los nervios y una forma inofensiva de curar la tristeza. El empleo de la cocaína por la comunidad médica europea y más tarde por la americana, contribuyeron a expandir su uso. Entre 1880 y 1920, ante la ausencia de legislación interna que controlara el uso de la cocaína, su abuso se extendió. Inicialmente se ofrecía como cura para la adicción a la morfina, como remedio al asma, como antídoto para los dolores de dientes y para aliviar otros problemas digestivos.¹⁴¹

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Lyman y Potter, *Drugs...*, 115.

¹⁴⁰ Escobar, *El crimen...*, 292.

¹⁴¹ Lyman y Potter, *Drugs...*, 8-9.

El uso médico de esta droga se expandió a través de Europa, al igual que lo hizo su empleo comercial y recreativo. A mediados del siglo XIX, científicos alemanes experimentaban con la cocaína, utilizándola como anestésico local. En los combates los soldados la utilizaban para renovar su energía. Sigmund Freud la aplicó a la neurología, también pensó que podía curar la intoxicación provocada por la morfina y en tratamientos para la depresión. Él mismo la empleaba, aspirándola por vía nasal. Durante esta época, William A. Hammond, prominente neurólogo estadounidense, proclamó que la cocaína no formaba mayor hábito que el que pudiera provocar el café o el té. En 1879, la compañía Parke-Davis comerciaba coca y cocaína en quince diferentes formas, incluyendo cigarrillos de coca, cocaína en presentación inyectable y en administración nasal. Novelistas, políticos, funcionarios y personalidades fueron entusiastas seguidores de la nueva droga, fácil de adquirir en cualquier bar tanto de Europa como de América y que hasta 1905 se vendió en farmacias.

Dentro de la historia de la coca no se puede omitir la presencia de Angelo Mariani, químico corso, que creó un tónico a base de coca y vino, combinación que llegó a ser muy popular en la década de los ochenta en Europa y Estados Unidos. En 1885 se introdujo al mercado otra bebida también a base de hojas de coca, denominada *French Wine Cola*, que al año siguiente su creador, Pemberton, sustituyó el vino por agua carbonatada, agregó azúcar y cambió el nombre a *Coca Cola* que durante 20 años contuvo base de cocaína. Hacia 1890 había ya un centenar de bebidas que contenían extractos muy condensados de coca o cocaína pura.

La facilidad de la síntesis de la cocaína (infusión de hojas de coca precipitada con carbonato sódico y posterior purificación para obtenerla en forma de polvo blanco, cristalino, con ligero sabor a éter) y la primaria forma de administración (nasal) hizo que se expandiera en Europa a un ritmo comparable con la morfina y la heroína. A fines del siglo XIX las hojas de coca gozaban de gran popularidad en la medicina europea y estadounidense. Los doctores acostumbraban prescribir jarabe de coca, tónicos y otras bebidas de coca para tratamiento de diversas enfermedades incluyendo las cardíacas, asma, fiebre del heno y depresión. La cocaína fue empleada desde 1880 en Estados Unidos para combatir la adicción al opio y al alcoholismo. El abuso de la cocaína decreció considerablemente en los años veinte y estuvo virtualmente ausente del escenario estadounidense hasta los años setenta.¹⁴²

¹⁴² *Ibid.*, 9.

Crack

Conocida como la droga de los ochenta, el *crack* fue una fuerte y novedosa droga. Se fuma en pipas especiales de vidrio, mezclándose, a veces, con tabaco o marihuana. Produce una rápida adicción y causa gravísimos daños orgánicos que pueden hasta llegar a la muerte. Su aparición a mediados de los ochenta abrió la puerta de los productos a base de cocaína para los grupos de bajos ingresos. En 1985, el *crack* estaba muy difundido entre los jóvenes de Estados Unidos.¹⁴³

Su nombre se debe al característico ruido (resquebrajamiento) que hace cuando es encendido con fuego y vaporizado en tubos de cristal. El *crack* mezcla polvo de cocaína con bicarbonato de sodio, que actúa como catalizador, y agua. La sustancia que resulta puede ser rota en "rocas" y ser fumada. Resulta de diez a veinte veces más potente que la cocaína y llega al cerebro en menos de 20 segundos. Debido a que el efecto desaparece en pocos minutos, quienes lo usan tienden a consumir cantidades más grandes de *crack* que de cocaína.

El mercado del *crack* en Estados Unidos se limitó en un principio a las grandes áreas metropolitanas, después su uso se fue expandiendo entre los grupos afro – americanos y hacia las zonas rurales entre la gente de raza blanca e hispanos.

Debido a los bajos precios de producción del *crack*, su venta fue altamente redituable, abriendo, por un lado, lo que hasta entonces se había mantenido como un mercado restringido de consumidores de cocaína y, multiplicando, por otro, gran parte de las ganancias obtenidas a lo largo de la cadena de distribución de la cocaína.

Heroína

De la adormidera (*papaver somniferum album*), una variedad de amapola originaria de Asia Menor, se extrae un látex - parecido a una secreción lechosa - que contiene una sustancia de poderosa acción farmacológica: el opio. Las plantaciones de adormidera en el sur de España y de Grecia, en el noreste de África, en Egipto y en Mesopotamia son probablemente las más antiguas del planeta.

La adormidera fue conocida por los sumerios 4000 años a.C. y debido a sus efectos eufóricos el consumo medicinal decayó en su abuso. Cabezas de adormidera se han encontrado en cilindros babilónicos antiguos, así como en imágenes de la cultura cretense. En el antiguo Egipto, originalmente el empleo del opio fue con fines medicinales para mitigar el dolor, producir el sueño y como calmante, aunque pronto su abuso se elevó a tal grado que para el año 1500 a.C. las escrituras egipcias ya habían censurado esta práctica. Homero hace mención en la *Odisea* del opio egipcio como algo que hace olvidar cualquier pena.

La literatura griega registra conocimiento del opio y del alcohol durante el primer milenio a.C. Los griegos tenían conocimiento de otras drogas, sin embargo, ninguna tuvo una popularidad comparable a la que tuvo el opio. Su empleo médico era intensivo, “nada más llegar los pacientes [al hospital] eran sometidos a un ensueño sanador”. De Hipócrates le viene el nombre a esta droga, que traduce *opós mekonos* como “jugo de adormidera”. Heráclito de Tarento –médico de Filipo, padre de Alejandro Magno– contribuyó a fomentar su difusión, preconizándolo para “calmar cualquier dolor”. En el año 400 a.C., Hipócrates recomendaba tomar el jugo de la amapola con la semilla de la ortiga.¹⁴⁴

Las transformaciones en el escenario internacional influyeron en los patrones de consumo de droga en las antiguas culturas. Con la evolución de los navíos, los viajes marítimos más extensos y la expansión política y militar, se multiplicaron las influencias culturales. Por ejemplo, la conquista de los romanos sobre la parte oriental de Mediterráneo en el primer siglo después de Cristo, contribuyó también a la expansión del consumo del opio. Ya fuera que la droga fuera importada o nativa de una cultura, el uso del opio continuó floreciendo.

En el siglo XI el opio era empleado por médicos de reyes, nobles y prelados para tratar variados achaques. En el siglo XII se hace alusión a la “esponja soporífera”, anestésico compuesto a partes iguales por opio, beleño y mandrágora, molidos y macerados en agua. Dos siglos más tarde, el uso de opio por parte de médicos está bastante difundido. Su uso como anestésico se difundió en una Europa sacudida por continuas guerras, iniciando así el empleo del opio como la panacea terapéutica de Occidente. Fue utilizado como analgésico,

¹⁴³ Cooper, *The Business...*, 41.

¹⁴⁴ Lyman y Potter, *Drugs...*, 4.

antidiarréico, hipnótico y para combatir la disentería¹⁴⁵. Por ser una medicina de amplio espectro fue considerado el fármaco¹⁴⁶ por excelencia.

El siglo XV fue un periodo de viajes y exploraciones en el que se difundieron e interactuaron las culturas, el colonialismo y el comercio, y con ellos lo hicieron las drogas. Los siglos XVII y XVIII se caracterizaron por el empleo medicinal del opio por la gente rica. “Es ahora fármaco cotidiano de Luis XIV y Richelieu”.¹⁴⁷ Su empleo por la aristocracia fue criticado por Shakespeare, Cervantes y Molière. En esa época el opio no sólo sirvió para resucitar una diferencia radical entre el tratamiento de los ricos y el de los pobres, su eficacia también influyó en un nuevo prestigio social de los médicos. Durante el siglo XVIII, aparecieron derivados del opio y nuevas preparaciones químicas. Entre ellos se incluía el láudano, que además eran ofrecidos por vendedores ambulantes, por correo, en tiendas de abarrotes y en droguerías. El primer medicamento opiado barato, potente y de gran fama serían los llamados polvos de Dover, que contenían 20% de opio, se vendían en boticas para aliviar una amplia gama de síntomas que iban del dolor en general al insomnio, de las contracciones de útero a trastorno gástricos. Fueron empleados por las casas reales de Suecia, Dinamarca, Rusia, Francia e Inglaterra.¹⁴⁸

Los chinos conocieron el opio –que había sido introducido a China por los árabes– durante la dinastía de los Tang (618), usándolo primero como medicina, pero después su consumo pronto se convirtió en la principal amenaza pública. Conocedor el Imperio Británico de que, a pesar de las prohibiciones imperiales, en China se ingería el opio masivamente, aprovechó la adicción del pueblo chino para favorecer sus intereses comerciales. De China los ingleses importaban té y seda, pero carecían de productos propios que a los chinos les resultara atractivo adquirir. Entonces, para nivelar su balanza comercial, los ingleses decidieron exportarles opio por intermedio de la Compañía de las Indias Orientales. De inmediato alentó la producción de opio y en pocos años monopolizó su distribución, triangulando el comercio: Inglaterra exportaba telas de algodón a la India; desde este país se enviaba opio a la China y de allí se embarcaban té y sedas a Inglaterra. Sin embargo, los emperadores chinos tomaron medidas que a decir de los ingleses estaban basadas en “el intolerable atentado contra la libertad de comercio”.

¹⁴⁵ Escotado, *Historia elemental...*, 60.

¹⁴⁶ Del griego *phármakon*, medicamento, remedio. Luis Astorga se refiere a los fármacos como sustancias que podían ser remedio y veneno al mismo tiempo, dependiendo de las dosis y de las formas de uso, y no en función de quienes los utilizan. Véase Luis A. Astorga, *Mitología del “narcotraficante” en México*. México: Plaza y Valdés, 1995, 24.

¹⁴⁷ Escotado, *Historia elemental...*, 64-66.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 83-85; y Escobar, *El crimen...*, 177-181.

Durante la dinastía Tsing (que gobernó de 1644 a 1911) se prohibieron el comercio de opio con los europeos (en 1729), el cultivo de la adormidera en todo el territorio (1793), así como los fumadores de opio. De esta manera como el contrabando montado por los ingleses chocaba con los reclamos chinos, se sucedieron las Guerras del Opio (1840–1842, 1856–1858 y 1859–1860), cuyos resultados más importantes para el comercio y difusión del opio fueron la apertura de nuevos puertos para el comercio inglés, la entrega de Hong Kong a Inglaterra, legalización del tráfico y mayores ventajas inglesas para la introducción del opio.¹⁴⁹

En el siglo XIX la química realizó avances sensacionales. Combinados con la conveniencia comercial, esos hallazgos resucitaron la idea de las drogas perfectas. El primer gran fármaco de ese siglo fue la morfina, considerada de inmediato como el más notable medicamento descubierto por el hombre. En 1806, el científico alemán F.W.A. Sertürner aisló el principio activo del opio, al que denominó morfina – en honor a Morfeo, el dios del sueño en la mitología griega¹⁵⁰ –, que fue utilizada como poderoso analgésico y narcótico. Irónicamente, su uso en cirugía promovió la invención de la aguja hipodérmica en 1853, ya que los doctores pensaban que la adicción del paciente a la morfina podía ser evitada si ésta se inyectaba.

Al darse cuenta de que la morfina producía adicción, los médicos buscaron, entonces, un derivado del opio que fuera analgésico sin ser adictivo. Un integrante del Departamento de Investigación de Opiáceos de los laboratorios Bayer, en Alemania, el profesor Henrich Dreser, descubrió en 1898 una “droga maravillosa” diseñada para curar la adicción a la morfina y a la cocaína, a la vez que calmaba el dolor. Dreser reportó una serie de experimentos con *diacetylmorfina* (derivado del opio), destacando que la droga era altamente efectiva en el tratamiento de la tos, dolores en el pecho y malestares asociados con la neumonía y la tuberculosis. La nueva droga resultó ser cuatro veces más tóxica, cinco a diez veces más analgésica y más depresora del aparato respiratorio que la morfina. Bayer comercializó la *diacetylmorfina* bajo el nombre de *heroína* –nombre tomado del vocablo alemán *heroisch*, que significa heroico y poderoso. Para fines del siglo XIX, Bayer producía comercialmente la nueva droga; lanzada con un gran alarde publicitario la heroína inundó farmacias de todos los continentes, donde persistiría en régimen de venta libre. “Al revés que la morfina, esta sustancia produce un aumento de actividad. Adormece todo sentimiento de temor. Incluso dosis mínimas hacen desaparecer todo tipo de tos, hasta en los tuberculosos. Los morfinómanos

¹⁴⁹ Escotado, *Historia elemental...*, 83 y 85; y Escobar, *El crimen...*, 177-181.

¹⁵⁰ Escobar, *El crimen...*, 167.

tratados con esta sustancia perdieron de inmediato todo interés por la morfina" así rezaba la publicidad de Bayer. A principios del siglo XX ya se había determinado que ésta era altamente adictiva¹⁵¹ y el nuevo plan sería curar el hábito de heroína con metadona, cuya administración crónica desarrollaba tolerancia y dependencia.

Hacia 1900 todas las drogas conocidas se encontraban disponibles en farmacias y droguerías, pudiéndose comprar también al fabricante por correo. Esto sucedía a nivel mundial, lo mismo en América que en Asia y Europa. La propaganda que acompañaba a estos productos era igualmente libre. Había sin duda adictos al opio, morfina, heroína y cocaína pero el fenómeno en su conjunto apenas llamaba la atención de periódicos o revistas, y nada la de jueces y policías.¹⁵² Sin embargo, se empezaron a levantar ciertas voces de protesta que junto con una vigorosa reacción puritana en Estados Unidos, que miraba con desconfianza las masas de nuevos inmigrantes que serían culpados de importar y promover su producción y consumo, formalizarían así una alianza cuyos esfuerzos cristalizarían en las primeras legislaciones para controlar el consumo de drogas.

Esta proclama prohibicionista estuvo estrechamente relacionada con la intolerancia hacia las minorías provocada por el rápido y dramático crecimiento de la ola de "nuevos" migrantes proveniente del sur y oriente de Europa hacia Estados Unidos entre 1885 y 1890 y por la invasión de migrantes chinos que registró 1882 como año pico; además de la gran migración negra hacia el medio oeste de Estados Unidos que había iniciado en 1879 proveniente del sur del país.¹⁵³

En este contexto de "invasión" de nuevos migrantes, junto con las crisis económicas que se sucedieron a lo largo de los años ochenta del siglo XIX, las drogas se convirtieron en un gran tema popular y de moda política. Hasta fines del siglo XIX "casi nadie utilizaba el término moderación al discutir el uso de opiáceos o de cocaína",¹⁵⁴ omisión que no implicaba que no existieran modas de consumo de las mismas. Al iniciar el siglo XX el movimiento prohibicionista vio estas drogas como sustancias asociadas con los extranjeros o con las minorías foráneas. "La cocaína creaba el espectro del negro salvaje, el opio recordaba a los chinos taimados, la

¹⁵¹ Lyman y Potter, *Drugs...*, 6.

¹⁵² Escohotado, *Historia elemental...*, 97.

¹⁵³ Jeffrey B. Morris y Richard B. Morris, eds., *Encyclopedia of American History*. Nueva York: Harper Collins, 7a. ed., 1996, 639.

¹⁵⁴ David F. Musto, *La enfermedad Americana. Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*. México: CEL-Tercer Mundo, 1993, 94.

morfina se relacionaba con los vagabundos de los barrios bajos...”¹⁵⁵ Surgieron, primero, las legislaciones estatales y luego las federales como la Ley de Alimentos y Drogas Puras, 1906 y la Ley Harrison de 1914; además de la participación de Estados Unidos en la Comisión de Shanghai sobre Opio en 1909 y en las conferencias internacionales sobre el opio de 1913 y 1915; temas que se desarrollarán más adelante.

Drogas sintéticas

Aunque no es objeto de estudio del presente trabajo, hago una breve referencia a las drogas sintéticas por los siguientes motivos: el alto abuso a nivel mundial que se registró desde mediados de los ochenta; unido a ello, el alto riesgo que las sobredosis impusieron a la salud de los usuarios; y por su integración al mundo del narcotráfico ilegal.

En contraste con las drogas naturales, las drogas sintéticas se producen completamente en laboratorio. Los fabricantes “diseñan” potentes drogas que no están consideradas dentro de los códigos criminales, de manera tal que su posesión sea legal. Con las mismas propiedades psicoactivas de las drogas prohibidas, su estructura molecular fue alterada con la intención de evadir la acción del Acta de Sustancias Controladas (*Controlled Substances Act*).¹⁵⁶

Son más de 240 las drogas químicas que están bajo control de Naciones Unidas. De acuerdo a la misma fuente, las principales drogas sintéticas elaboradas clandestinamente fueron los estimulantes del tipo de las anfetaminas (*amphetamine-type stimulants*, ATS) que incluyeron el abuso de anfetaminas y metanfetaminas,¹⁵⁷ así como la popular *methylenedioxymethamphetamine* (MDMA), conocida como *Ecstasy*.¹⁵⁸ Otras drogas de diseño

¹⁵⁵ *Ibid.*, 94.

¹⁵⁶ Richard G. Schlaadt y Peter T. Shannon, *Drugs. Use, Misuse, and Abuse*, Nueva Jersey: Prentice Hall, 4ª edición, 1994, 187. Se desarrollará más sobre el Acta de Sustancias Controladas en el capítulo 5.

¹⁵⁷ *Anfetamina, dextroanfetamina, metanfetamina* y su diversas sales. Se les conoce colectivamente como anfetaminas, de las que la metanfetamina es la de abuso más común. En la calles es conocida como *meth*, la cocaína de los pobres, *crystal*, *ice*, *glass* y *speed*. Las anfetaminas pueden ser tomadas oralmente o inyectadas; sin embargo, en casos como el *ice*, puede ser fumado. U. S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*. Virginia: DEA, febrero de 2003, p.38. www.dea.gov

¹⁵⁸ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNDCP), *World Drug Report 1997*, 19

3.4 *Methylenedioxymethamphetamine (MDMA, Ecstasy)*. Sintetizada en 1912, fue hasta mediados de los ochenta que el MDMA ganó popularidad como droga de abuso, principalmente entre jóvenes. Catalogada como alucinógeno, es una droga sintética que se distribuye comúnmente en los *night clubs* y en las fiestas denominadas *raves* donde también circulan otras drogas como el *Ketamine* y el *GHB* que forman parte del círculo conocido como “Club de las drogas” (*Club Drugs*). U. S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*, p. 49.

objeto de abuso fueron el *Fentanyl* (analgésico y anestésico) y sustancias análogas y la *Meperidina* y sustancias análogas.¹⁵⁹

Es interesante observar la manera como en este mercado se entrecruza lo legal con lo ilegal, drogas legales desviadas a mercados ilegales y de manera preocupante la participación de los grandes laboratorios en la venta de enfermedades para introducir sus productos y multiplicar sus ganancias.

"Ésta es una técnica comercial utilizada por algunas compañías, farmacéuticas para introducir un nuevo producto... quizás muchos ciudadanos no habían oído hablar antes de esos síntomas que constituyen el nuevo síndrome, pero al saberlos se reconocen en ellos... Éste es el terreno últimamente más trabajado por los laboratorios para una sociedad opulenta que busca en una píldora la felicidad o la ausencia total de sufrimiento."¹⁶⁰

La efedrina y la pseudoefedrina son precursores de la metanfetamina, y aunque la efedrina tiene diversos usos farmacéuticos, es desviada a mercados ilícitos donde se le emplea en la producción ilegal de estimulantes.

Otras drogas legales que se han desviado al mercado ilegal son sobre todo los calmantes y de ellos los más fuertes, entre estos sobresale el *OxyContin*,¹⁶¹ fuerte analgésico, cuyo abuso aunque inició a mediados de los ochenta, éste se hizo más dramático a principios de la década de los noventa.¹⁶² Otros calmantes objeto de abuso son *Percodan*, *Vicodin*, *Lortab* y *Percocet* o *Paxil*, *Advair* y *Avandia*, que son medicamentos promovidos por los grandes laboratorios en Estados Unidos para el tratamiento de enfermedades como la depresión, asma y diabetes.¹⁶³ A esta lista se pueden añadir el *Gamma Hydroxy Butyric Acid* (GHB) y el *Ketamine*.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use...*, 188.

¹⁶⁰ Sankar Vedantam, "Así se vendió la píldora de la timidez", *El País*, 22 de julio de 2001, p. 21.

¹⁶¹ *Oxycodone*. Es utilizado como analgésico. Su presentación es en tabletas (*OxyContin*), en cápsulas (*OxyIR*) o en combinación con aspirina o con acetaminofén. Es un medicamento legal para aliviar el dolor. El *oxycodone* puede ser tomado oralmente, aspirado (el polvo de las tabletas triturada) o inyectado (se disuelven en agua). En 1990 cerca de tres toneladas de *oxycodone* fueron manufacturadas en Estados Unidos. Se estima que en el año 2000 se produjeron cerca de 47 toneladas.

U. S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*, p.19.

¹⁶² El abuso del *OxyContin* creció más rápido que el abuso de cualquier droga de prescripción médica (entre 1996 y 2000 se triplicaron las ventas de *OxyContin* en Estados Unidos) y en los años 2000 y 2001 estuvo relacionado con el mayor número de muertes por sobredosis en Estados Unidos. Barry Meier. "At Painkiller Trouble Spot, Signs seen as Alarming didn't alarm Drug's Maker". *The New York Times on the Web*, 10 de diciembre de 2001, p. 1. <http://www.nytimes.com/2001/12/10/Oxy.html>

¹⁶³ Suzanne Kapner, "GlaxoSmith Kline Profits Up on Growth in U. S. Drug Sales". *The New York Times on the Web*, 25 de Julio de 2001, p. 1. <http://www.nytimes.com/2001/12/10/Oxy.html>

¹⁶⁴ *Gamma Hydroxy Butyric Acid* (GHB) (depresor). Medicamento empleado para el tratamiento de la catalepsia asociada con algunos tipos de narcolepsia. Es un depresor cuyo abuso creció principalmente entre los fisicoculturistas o entre quienes buscaban los efectos de euforia que este medicamento provoca o como instrumento para facilitar el abuso sexual.

3.2 Características del narcotráfico mundial

El narcotráfico es un fenómeno global integrado por diversas facetas que abarca la producción y distribución de drogas en un país, el tráfico internacional de dichas drogas, el consumo y el lavado de dinero. Un elemento fundamental de este concepto integral es la naturaleza dual del fenómeno: la demanda y la oferta, que si bien se integran en la dinámica de un solo mercado y constituyen rasgos mutuamente dependientes de un mismo problema, su naturaleza y características son diferentes. La demanda motivada por la dependencia, adicción y un uso inapropiado de las drogas; la oferta que involucra la producción, el procesamiento, el transporte y la comercialización. Como resultado de esta fragmentación conceptual, el tratamiento legal y jurídico ha sido distinto para ambas variables¹⁶⁵ y no ataca al problema en su integridad.

Otra característica del mercado mundial de narcóticos es su notable adaptabilidad. Las fluctuaciones a corto plazo en los niveles de producción y las variaciones en la participación relativa de las distintas fuentes de abasto, son absorbidas sin que tengan un efecto perceptible en la venta al menudeo, ya que las redes de drogas ilícitas constantemente desarrollan nuevos métodos de producción y nuevas rutas de transporte. Es así que una fuente de suministro puede ser rápidamente reemplazada por otra. Esta capacidad de adaptación e innovación es atribuible, en parte, a los enormes recursos que poseen los narcotraficantes, que les permiten ajustarse rápidamente a cualquier acción de las políticas anti-drogas. Además, el desarrollo de nuevas drogas o el poner de moda el consumo de otras ya conocidas pero que no han sido populares, son también parte de las actividades del narcotraficante para fortalecer su mercado.¹⁶⁶

En el marco de su ilegalidad, el narcotráfico también desafía la autoridad del Estado al conjuntar una pluralidad de intereses y actores cuyo grado de responsabilidad y participación varía en forma esencial y cuya actividad trasciende las fronteras nacionales sin que los gobiernos puedan ofrecer por sí solos una solución a un problema que es transnacional.

Otra peculiaridad de la manera como se organiza el narcotráfico es su eficiencia y efectividad en el procuramiento de información, sobre todo policiaca. El narcotráfico necesita de

Ketamine. Alucinógeno que es utilizado como anestésico en la medicina veterinaria. Es conocido en el mundo de las drogas como *Special K* o *Super K*. Véase U. S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*, pp. 29 y 51.

¹⁶⁵Guadalupe González, *Economía, transnacionalización y drogas. El marco global del problema de la droga en América Latina*. México: CIDE- Documentos de trabajo, 1991, 12 y 22.

actividades de inteligencia que le permitan anticipar las iniciativas de la ley. La penetración de las redes del narcotráfico al interior del gobierno y de las agencias de la ley son indispensables en este contexto, que resulta también en cotidianos ejemplos de corrupción, coerción e intimidación. Infiltración que si bien se da primeramente en los países productores o de tránsito –como Colombia y México– también se percibe en Estados Unidos.¹⁶⁷

La flexibilidad de acción de las redes de narcotráfico se ha percibido incluso en el establecimiento de lazos de uno con otro cuando ha sido benéfico o conveniente para ambos, sin que se ponga en riesgo su identidad. Se pueden citar las relaciones entre las redes colombianas y sicilianas, críticas para la distribución de cocaína en Europa Occidental; los lazos entre narcotraficantes italianos y rusos; entre colombianos y rusos, que han facilitado los embarques de cocaína a través de Rusia; las relaciones entre colombianos y las organizaciones criminales mexicanas; o los lazos entre colombianos con grupos puertorriqueños y dominicanos para el transporte de drogas hacia Estados Unidos, en un intento por prescindir de los “servicios” de los mexicanos a quienes les pagaban un gran porcentaje de las ganancias.¹⁶⁸

Organización del narcotráfico

Las organizaciones de traficantes se caracterizaban por su estricta dirección, por estar sumamente disciplinadas y fuertemente financiadas. Como en cualquier empresa, en el proceso de la comercialización y distribución de drogas ilegales existía una división del trabajo, que de manera general podría presentarse como sigue. En primer nivel se situaban los productores de la planta (ya sea de coca, amapola o *cannabis*) que la vendían a los traficantes; a continuación éstos negociaban con la gente encargada de procesar o preparar la droga para su contrabando. En seguida, se contrataban a los contrabandistas que transportarían grandes cantidades de droga a Estados Unidos para ser distribuida a mayoristas, quienes a su vez, venderían a minoristas. En este nivel, la droga sufría adulteraciones o “cortes” y se elaboraba su presentación en dosis que eran vendidas al menudeo. Finalmente, los minoristas vendían pequeñas cantidades a vendedores callejeros, quienes son los que enfrentaban, al igual que

¹⁶⁶ Lyman y Potter, *Drugs...*, 100.

¹⁶⁷ Phil Williams, “The Nature of Drug-Trafficking Networks”, *Current History. A World Affairs Journal* 97, núm. 68, abril de 1998:156-157.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 159.

los campesinos que producían la droga, el riesgo de ser arrestados. Dentro de esta división del trabajo, están los “steerers”, quienes localizan a clientes potenciales; están los que vigilan mientras se hace la operación; y en ocasiones se asignaba a personas diferentes la tarea de vender la droga y de cobrar. A través de este desagregado esquema de trabajo y distribución los narcotraficantes procuraban dificultar las actividades de detección por parte de las autoridades¹⁶⁹ (véase cuadro 1).

Las organizaciones de narcotráfico, usualmente constaban de miembros de una familia, de una etnia o de una nacionalidad. Esta estructura volvió extremadamente difícil su penetración, ya que dichas organizaciones exigían y practicaban lealtad absoluta.

De cara a la gran frontera entre México y Estados Unidos, las técnicas que utilizaron los traficantes para el contrabando terrestre de marihuana, cocaína, heroína y otras drogas, probaron ser ingeniosas e incluían cualquier método imaginable que burlaba la tarea de los miembros de la patrulla fronteriza estadounidense, asignados para hacer frente a los traficantes de drogas. En cuanto a la vía aérea, fue en el periodo bajo estudio la opción preferida. Se estimó que una tercera parte de las pistas para estos vuelos estaba localizada en las cercanías de las regiones donde se cultivaba la adormidera, mientras que el restante se situaba en lugares donde era cultivada la marihuana. La proximidad de la Península de Yucatán con Estados Unidos la hizo un punto ideal de tránsito para los vuelos de contrabando de drogas particularmente los que provenían de la región guajira de Colombia. Los vuelos ilegales con marihuana y heroína se hacían con frecuencia durante altas horas de la noche y eran descargados en lugares predeterminados en Estados Unidos.¹⁷⁰

El tráfico de heroína del sureste asiático utilizaba primitiva tecnología. Caravanas de caballos y mulas transportaban el opio de Myanmar a numerosas refinerías en Laos y a lo largo de la frontera de Tailandia con Myanmar. Entre 80 y 85% de la heroína era transportada a través de la jungla y las montañas hacia Tailandia. El porcentaje restante era contrabandeado a Estados Unidos a través de China, Hong Kong e India.¹⁷¹

El tráfico de la heroína que se producía en la Creciente Dorada era transportada principalmente a través de Turquía. La mayor parte de este tráfico era controlado por grupos criminales en

¹⁶⁹ Lyman y Potter, *Drugs...*, 98.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 104-105.

Estambul. Uno de estos grupos, los curdos, tenían asentamientos en Turquía e Irán, y dado que no reconocían la frontera entre ambos países, contaban con una conveniente red para el tráfico de drogas. Además de los curdos, los iraníes también traficaban grandes cantidades de heroína desde Turquía hasta sus contactos iraníes en Estados Unidos y oeste de Europa, usando a Estambul como principal centro de distribución.¹⁷²

El Mediterráneo oriental fue una de las principales rutas de contrabando para los opiáceos que se producían en la región. Las drogas ilegales también se desplazaron a través del mar Rojo, el golfo de Akaba y la península del Sinaí. Asimismo, hubo evidencia de incrementos importantes en el tráfico de heroína a través de África occidental hasta Europa y América del Norte.

En el período que se estudia, los grandes movimientos internacionales de cocaína y heroína eran controlados casi por completo por grupos criminales organizados de carácter internacional, para quienes las drogas eran la principal fuente de ingresos. "El dinero es el fin y las drogas el medio más rentable."¹⁷³ Animadas por las atractivas ganancias, las organizaciones que se establecieron fueron variadas y ampliamente diseminadas para cubrir las principales rutas donde se localizaban países productores y de tránsito, países donde se procesaba la droga, así como países prestadores de servicios como el lavado de dinero. El traficante se convirtió, así, en el eslabón crucial en la cadena entre la producción ilícita de drogas y el consumo.

En el periodo que se estudia, el tráfico de la heroína, cocaína y marihuana producida en el continente americano con destino hacia Estados Unidos estuvo controlado básicamente por organizaciones colombianas y mexicanas, así como por decenas de grupos más pequeños como fueron las organizaciones jamaiquinas. Otras organizaciones criminales importantes relacionadas con el tráfico de drogas a Estados Unidos fueron las tríadas chinas, la organización criminal japonesa conocida como *Yakuza* y *La Cosa Nostra* (organización que estaba integrada por 25 familias, cinco de las cuales residían en Nueva York donde gozaban de gran prestigio e influencia).¹⁷⁴

¹⁷¹ *Ibid.*, 125.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Astorga, *Mitología...*, 11.

¹⁷⁴ UNDCP, *World Drug Report*, 1997, 132.

Vale la pena señalar la acotación que Luis Astorga hace al empleo del vocablo “cártel” al referirse a los grupos criminales dedicados al tráfico de drogas. Señala: “Hay sin duda una exageración al atribuirle el nombre de “cártel” a todo grupo organizado o no dedicado al tráfico de drogas. A menos que las autoridades cuenten con pruebas, desconocidas por el público, que les permitan designarlos de esa manera”.¹⁷⁵ Términos como *camorra*, *maffia* o *yakuza* designan original y primordialmente un cierto tipo de grupo social, concepto que no tendría porque ser desplazado por el de “cártel”, palabra que designa una organización de tipo básicamente económico que reúne empresas de la misma naturaleza para realizar actividades comunes que se convierten generalmente en monopolio. “Las bandas de traficantes, en cambio, son grupos rivales que operan primordialmente en determinados territorios en constante disputa. La acción organizada, concertada y racional de todos los grupos para la búsqueda de un objetivo común no se refleja por ningún lado.”¹⁷⁶

Así, a fines de los setenta y durante la década de los ochenta principalmente, actuaron cuatro grupos criminales colombianos como los más activos en el tráfico de la cocaína: el de Cali, el de Medellín, el de Bogotá y el de la Costa Atlántica. Por más de una década la organización de Medellín fue percibida como la más poderosa de las organizaciones de tráfico de drogas de Colombia y como uno de los grupos criminales mejor organizados a nivel mundial. Fue fundada por Pablo Emilio Escobar Gaviria, Jorge Luis Ochoa Vázquez, José Gonzalo Rodríguez-Gacha y Carlos Enrique Lehder-Rivas. Escobar fue un innovador. Fue hábil en las operaciones de lavado de dinero y dotó a sus centros de operaciones de alta tecnología, sin embargo, se piensa que la contribución más notable que hizo al mundo del tráfico de drogas fue su propensión al uso de la violencia. En la medida que el imperio de Escobar crecía, fue catalogado como el responsable de situar el 80% de la cocaína que se consumía en el mercado estadounidense. Escobar se entregó a las autoridades en 1991, al año siguiente cuando lo estaban trasladando de prisión logró escapar y durante 16 meses logró evadir la justicia. En 1991, la revista *Forbes* señaló a Escobar y a Jorge Ochoa como dos de los hombres más ricos del mundo. En 1993 Escobar fue asesinado por un comando específicamente creado para su captura, y que había sido capacitado por personal de la Agencia Federal Antidrogas (DEA, por sus siglas en inglés) y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés).

¹⁷⁵ Luis Astorga, *Mitología...*, 11.

¹⁷⁶ Luis Astorga, *El siglo de las drogas*, México: Espasa Calpe, 1996, 160.

Después de la muerte de Escobar y del dismantelamiento de la organización, la de Cali fue la sucesora en controlar la maquinaria del tráfico de cocaína.¹⁷⁷

Cali, la tercera ciudad más grande de Colombia, está localizada a sólo dos hora del puerto de Buenaventura en la costa del Pacífico, la ruta más rápida a Asia y a varios de los mercados sudamericanos. Esta organización fue iniciada por Gilberto Rodríguez Orejuela quien mantuvo una estrecha relación con otras bandas de narcotraficantes como las de Pereira y alianzas con el grupo de la Costa Atlántica. Otros cabecillas fueron José Santacruz Londoño y el hermano de Gilberto, Miguel. Traficantes que también mostraron interés por monopolizar el mercado en Europa y Japón.¹⁷⁸

Al interior de esta organización existió un estricto código de conducta, estaba prohibido que se emborracharan o llamar la atención en ruidosas fiestas. No existían excusas ni fallas, ni había segundas oportunidades. Este sistema no permitía la deserción bajo pena de muerte. Aunado al de las drogas, el negocio más importante para esta banda fue el lavado de dinero. Gran parte del efectivo obtenido en el mercado estadounidense era embarcado a Cali, donde una parte se invertía, otra parte se convertía a pesos y otra era depositada en bancos estadounidenses o europeos.¹⁷⁹

Otro de los grupos de mayor tradición involucrados en el comercio de drogas ilegales a Estados Unidos, fueron las organizaciones mexicanas de narcotraficantes, que operaban principalmente en el oeste y suroeste de Estados Unidos, con el tráfico de heroína y mariguana, fundamentalmente, aunque también se incorporaron en las actividades del transporte de cocaína en colusión con los traficantes colombianos. Mayor descripción de las organizaciones criminales mexicanas dedicadas al narcotráfico se verá en el capítulo seis de esta tesis.

El negocio del narcotráfico

¹⁷⁷ Lyman y Potter, *Drugs...*, 257 y ss.

¹⁷⁸ Victor Batta *et al.*, "Cárteles de la droga: Medellín y Cali", *El Financiero*, 3 de septiembre de 1995, p. 53.

¹⁷⁹ Los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela fueron capturados el 9 de junio y el 6 de agosto de 1995, respectivamente. Con esta captura, la organización de Cali quedó decapitada.

El narcotráfico se volvió la industria de más rápido y sostenido crecimiento en el mundo. Sus redes se extenderían hacia todos los continentes, y sus manifestaciones se aprecian en una amplia gama de actividades que invaden lo "legal" y lo ilegal.

Catalogado dentro de las cinco industrias más importantes del mundo, en el mundo del narcotráfico las ganancias son el atractivo principal alrededor del cual se mueve todo el engranaje que compone este negocio. Las ganancias se van incrementando desde el momento en que se le paga al productor hasta que llegan a manos del consumidor final. Por ejemplo, según reporte presentado por la DEA, en 1987, en el caso del opio mexicano, el precio de un kilo de opio oscilaba de \$2 800/ \$8 000 dólares pagados en México; transformado en heroína, el precio variaba entre \$100 000 y \$180 000 dólares vendida al mayoreo en Estados Unidos, con una pureza entre 60 a 80%; vendida al menudeo en las calles de Estados Unidos el precio de venta por gramo era de \$120 a \$150 dólares con una pureza promedio de 6%.¹⁸⁰

Si es el caso de la heroína proveniente de la "Creciente Dorada" las cifras que proporciona la misma fuente para 1987 son: entre \$60/ \$130 dólares el kilo de opio en la frontera de Afganistán y Pakistán; de \$90 000 a \$200 000 dólares el kilo de heroína al mayoreo en Estados Unidos, con una pureza de 70 a 95%; su precio al menudeo en las calles Estados Unidos, con un nivel de pureza entre el 3 y el 10%, el gramo costaba de \$120 a \$150 dólares.¹⁸¹

La DEA señaló que para el mismo año, la heroína proveniente del Triángulo Dorado, la relación era de \$190 dólares el kilo de opio en la frontera de Tailandia y Myanmar; el precio al mayoreo en Estados Unidos de un kilo de heroína oscilaba entre \$90 000 y \$200 000 dólares, con una pureza de 70 a 95%; mientras que el precio al menudeo en las calles de Estados Unidos variaba de \$120 a \$150 dólares el gramo con una pureza promedio de 6%.¹⁸²

La libra de marihuana en México costaba entre \$50/ \$100 dólares, en tanto que al mayoreo en Estados Unidos el precio ascendía a \$325/ \$650 dólares; en el caso de la marihuana colombiana, el precio por libra en el lugar de cultivo era de 2 a 4 dólares y en Estados Unidos el precio al mayoreo variaba de entre \$550 a \$900 dólares.¹⁸³

¹⁸⁰ Lyman y Potter, *Drugs...*, 107.

¹⁸¹ *Ibid.*, 131.

¹⁸² *Ibid.*, 128.

¹⁸³ *Ibid.*, 112.

En 1987, el precio de venta de 250/ 500 Kgs de hojas de coca en Bolivia era de \$500 dólares, mientras que en Perú ascendía a \$750 dólares, su venta en ambos casos en las calles de Estados Unidos ya procesada como clorhidrato de cocaína con una pureza del 55% era de entre \$80/ \$120 dólares por gramo.¹⁸⁴

En este contexto, cabe destacar tres de los rasgos sobre los que los narcotraficantes fincan su emporio financiero. El primero de ellos, la ilegalidad del negocio y el riesgo correspondiente. El segundo, que en cada etapa dentro del ciclo de distribución, el precio de la droga asciende. En la medida que el embarque de drogas se acerca a la calle para su venta, su precio se eleva y por las repetidas adulteraciones la pureza de las mismas decrece. El tercero, es el margen tan pequeño de ganancia que se concentra en las etapas iniciales del tráfico de drogas, sólo entre el 8 y el 10% de las utilidades se quedan en las zonas productoras o de tránsito¹⁸⁵, siendo las actividades más rentables las que están en el extremo final de la cadena (véase gráfica 3.1). Como cualquier negocio, hay que tomar en cuenta que existen factores que alteran la estructura de precios, como el país de origen, la distancia hasta el lugar de venta, el número de intermediarios para su venta al menudeo, escasez de la droga, pérdidas y preferencias del consumidor por cierta variedad de drogas y en el caso del narcotráfico, el riesgo inherente a una industria que es ilegal y que carece de leyes que ofrezcan protección física y económica a los traficantes.

Lavado de dinero. “El negocio de las drogas ilícitas es un negocio en efectivo (*in cash*)”.¹⁸⁶ En virtualmente cualquier punto a lo largo de la cadena de distribución, todas y cada una de las transacciones son realizadas en efectivo. Debido a que las drogas son vendidas casi exclusivamente en efectivo, las ganancias son voluminosas, difíciles de ocultar o de invertir discretamente. Por esta razón un componente esencial en el negocio del tráfico de drogas lo constituye un eficiente esquema de lavado de dinero.

El paso final en el proceso de distribución de drogas es el lavado de los ingresos procedentes del comercio y de su inversión. El “lavado” entendido como el proceso de transformación del dinero líquido –producto de las operaciones del narcotráfico– en una forma más manejable ocultando al mismo tiempo sus orígenes ilegales.¹⁸⁷ Como inversionistas, los narcotraficantes

¹⁸⁴ *Ibid.*, 114.

¹⁸⁵ González, *Economía...*, 13.

¹⁸⁶ Lyman y Potter, *Drugs...*, 186.

¹⁸⁷ Deborah Willoughby, *Cocaína, opio, marihuana: problema mundial, respuesta mundial*. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, noviembre de 1988, 23.

orientan sus recursos hacia actividades legales en propiedades inmobiliarias, ganadería y agricultura, construcción, comercio y servicios, recreación, industrias; construyen y explotan gigantescas cadenas de hoteles, moteles, discotecas, restaurantes, bares de lujo y centros comerciales.

El proceso de lavado entraña también el empleo de cuentas bancarias en el extranjero, conocidos como "paraísos fiscales", donde se garantice el secreto bancario, pocas o ninguna obligación fiscal y un sistema financiero lo suficientemente moderno para manejar con eficiencia grandes transacciones.

Es casi imposible de determinar exactamente la cantidad de dinero que es lavado al interior de Estados Unidos o en países extranjeros. Sin embargo, existen ciertas aproximaciones por concepto de gasto en drogas ilegales. La Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP por sus siglas en inglés) calculó que a mediados de los ochenta las ventas anuales de drogas en Estados Unidos superaron los \$ 110 mil millones de dólares, cifra que en 1993 se había elevado a \$200 mil millones de dólares.¹⁸⁸

Parte de las ganancias del comercio de drogas eran empleadas por los narcotraficantes para su consumo personal. Otra parte, la que financia al mercado, era embarcada hacia los paraísos fiscales. Ocasionalmente quienes se encargaban de las transacciones financieras transferían directamente el dinero a cuentas bancarias extranjeras. Aunque en Estados Unidos de acuerdo a la Acta de Secreto Bancario de 1970 (*Bank Secrecy Act of 1970*), los bancos requieren reportar al Departamento del Tesoro cualquier transacción en efectivo mayor a \$10 000 dólares, los corredores tienen cuidado de no superar este límite. En América Latina, Panamá fue el principal sitio para las actividades de lavado de dinero. El secreto bancario en las Islas Caimán hacían de este territorio británico el lugar favorito para el lavado de dinero en el Caribe. Cabe mencionar también a las islas Bahamas, las Antillas Holandesas, Antigua, Montserrat y Turcos y Caicos; todas ellas cercanas a Estados Unidos y con favorables regulaciones bancarias.¹⁸⁹ Fuera del continente americano destacaron Suiza, Hong Kong y la ex Unión Soviética.

¹⁸⁸ Lyman y Potter, *Drugs...*, 186 y Peter Smith, *El combate a las drogas en América*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, 37.

¹⁸⁹ Cooper, *The Business...*, 42-43.

Por otra parte, entre el 80 y 90% del dinero obtenido por el comercio de las drogas nunca abandona el territorio estadounidense. De ahí que gran parte de las operaciones de lavado sea hecho en el propio sistema bancario estadounidense o a través de inversiones en su economía.¹⁹⁰

Costos sociales

El concepto de costo es un elemento vital en cualquier discusión sobre el impacto del uso de drogas ilícitas. Cuando los costos son contraídos no sólo por el consumidor sino por la comunidad, éstos se convierten en gastos sociales. Sin embargo, la medición de los costos por el uso de drogas es complicado debido al carácter ilegal de la actividad. Más aún, mientras algunos costos –como la pérdida de productividad- son relativamente fáciles de cuantificar, otros no lo son. Una alta proporción de los costos a la sociedad ocurren fuera del mercado económico, por ejemplo, sería extremadamente difícil cuantificar la pérdida en la calidad de vida de una familia debido al abuso de drogas, o los costos que esta disfunción puede ocasionar el futuro.¹⁹¹

Droga y crimen. La producción, venta, compra y consumo de sustancias van de la mano del asalto, de la violencia, de la prostitución y el juego. La persecución y altos precios obligan a los adictos a traficar y a delinquir para subsistir, reforzando la criminalidad común. Es interesante señalar que por ejemplo, en el caso del alcohol, el riesgo de violencia tiende a estar asociado con los efectos del alcohol en el consumidor, comparado con las drogas ilegales donde la mayor parte de la violencia está asociada con el negocio de la droga, en las transacciones de compra y venta.¹⁹² Por otra parte, al no poder recurrir a instituciones legales para resolver sus disputas y arbitrar sus conflictos, los participantes en el narcotráfico las reemplazan por una amplia gama de formas de violencia.

Inestabilidad. En los países productores, durante el lapso que aquí se estudia, los efectos corrosivos del narcotráfico se amplificaron exponencialmente, se crearon situaciones de violencia en Colombia, erosión de la legitimidad política en México e inestabilidad intermitente

¹⁹⁰ Miguel Ruíz Cabañas, "Mexico's changing Illicit Drug Supply Role", en Guadalupe González y Marta Tienda, eds., *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*. California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1989, 59- 60.

¹⁹¹ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP), *World Drug Report 2000*, 2000, 104.

¹⁹² Lyman y Potter, *Drugs...*, 170.

en Bolivia y Perú.¹⁹³ En ocasiones, se relacionó al narcotráfico con actividades guerrilleras y de terrorismo.

Pérdida de productividad. Los empleados que usan drogas tienen más probabilidades de perder su trabajo por ausencias injustificadas y retrasos, que las personas que no usan drogas. Además de padecer enfermedades, daños en su persona, problemas con la justicia y con sus familiares. Es común el consumo de drogas junto con alcohol, que resultan en daños en la coordinación psicomotriz y en la concentración, lo cual provoca situaciones de riesgo en el trabajo.

Bebés adictos. Estudios científicos mostraron que el uso de drogas podía afectar el desarrollo del bebé aun antes de su nacimiento. De acuerdo a estas investigaciones el uso de marihuana y cocaína durante el embarazo está asociado a sustanciales reducciones en el crecimiento del feto. Los infantes expuestos a las drogas, especialmente a la heroína son propensos a exhibir síntomas de retraso. La exposición a la cocaína fue relacionada con complicaciones neurológicas, de comportamiento y circulatorias que incluyen malformaciones genéticas.

SIDA. Quienes usan heroína, cocaína u otras sustancias frecuentemente comparten las agujas, de ahí que las personas que se suministran drogas por vía intravenosa tienen un alto riesgo de contraer enfermedades virales que pueden provocar la muerte; el SIDA y el virus VIH que lo causa son un ejemplo. En 1988, los usuarios de drogas representaron la tercera parte de los más de 32 000 casos de SIDA reportados en Estados Unidos ese año; en 1990, 12 000 personas de los 43 000 casos reportados eran adictos a las drogas.¹⁹⁴

Efectos en el organismo. Las características y efectos más importantes de la heroína, cocaína, marihuana y de algunas drogas de diseño sobre el organismo, según la clasificación del Programa de Naciones Unidas para el Control Internacional de Drogas, se presentan en los cuadros número 3.2 y 3.3.

¹⁹³ González, *Economía...*, 15.

¹⁹⁴ Lyman y Potter, *Drugs...*, 84 y Cooper, *The Business...*, 102.

3.3 Mercado internacional de drogas 1981-1992

El mercado mundial de drogas se fue expandiendo desde la década de los sesenta del siglo XX, pero fue a fines de los setenta y principios de los ochenta que el ritmo de crecimiento se elevó de manera alarmante, acontecimiento que fue particularmente significativo para el continente americano, donde se desarrollaba el mercado de consumo más grande y dinámico del mundo -Estados Unidos-, y donde se encontraban importantes regiones productoras de heroína y marihuana, así como la única zona productora de cocaína en el mundo, principales drogas de consumo en Estados Unidos en ese entonces.

Existieron tres focos principales, no exclusivos, donde se producía en gran escala ya fuera marihuana, cocaína y/o heroína, los estupefacientes naturales de más demanda¹⁹⁵: el llamado el "Triángulo Dorado" (Laos, Myanmar y Tailandia) en Asia; la "Creciente Dorada" ubicada en Medio Oriente (Irán, Pakistán, Afganistán); y algunos países latinoamericanos, principalmente Perú, Bolivia, Colombia y México. Desde estos tres centros, gran parte de su producción viajaba atravesando otros países hacia los mercados más solventes situados en Europa y Estados Unidos¹⁹⁶ (véanse mapas 3.1 y 3.2); mercado éste último que en la década de los ochenta tuvo en la región latinoamericana a su principal proveedor de cocaína y marihuana.¹⁹⁷

A esta tradicional red mundial, se integraron otros centros de producción de drogas, principalmente países en desarrollo, donde las precarias condiciones económicas hicieron de la producción de droga una actividad altamente atractiva, sobre todo ante los pocos cultivos o combinaciones de éstos que, actualmente, pudieran proporcionar un ingreso semejante al que se podría obtener cultivando adormidera, *cannabis* o coca; es el caso de algunos países africanos como Nigeria y Kenia, así como varios latinoamericanos.

Durante el periodo bajo estudio, América Latina tuvo un papel bastante activo en el mundo del narcotráfico. Alrededor de 12 países de América Latina y el Caribe participaron de manera directa en alguna o algunas de las etapas de la producción, la refinación, el transporte y el lavado de dinero en el mercado de estupefacientes. En el ámbito regional se desarrolló un mercado dinámico y altamente integrado: seis naciones latinoamericanas producían la mayor

¹⁹⁵ Este estudio se basa fundamentalmente en la marihuana, heroína y cocaína debido a su importancia en el comercio ilegal de drogas entre México y Estados Unidos, así como por el importante impacto de su consumo en este último país.

¹⁹⁶ Silvia Vélez Quero, "La inconsistencia de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos", *mimeo*, marzo de 1996, 1

¹⁹⁷ Diez años después, Colombia y México se convertirían en los principales proveedores de heroína al mercado estadounidense.

parte de la mariguana, la heroína y toda la cocaína que ingresaba al mercado estadounidense. Entre 1980 y 1985, éste recibió de México, Colombia y Jamaica más del 70% de la mariguana que se consumía en el país, proporción que fue descendiendo (por razones que veremos en otro capítulo) a partir de la segunda mitad de esa década. Por su parte, de 1985 a 1988 México, fue prácticamente el único productor de heroína en el continente americano y llegó a controlar 39% del mercado estadounidense, a pesar de ser un productor menor en la esfera mundial. Casi toda la producción de coca se cultivaba en tres países sudamericanos: Perú, Bolivia y Colombia. Además este último controlaba 75% de toda la cocaína refinada que se exportaba desde la región andina.¹⁹⁸

A mediados de los ochenta, se registraron indicios de que África Occidental y Septentrional se estaba convirtiendo en una importante área de tránsito para la cocaína de Sudamérica hacia Europa y lugar de negocios para los narcotraficantes. Cantidades elevadas de heroína confiscadas en Europa y los Estados Unidos y parte de la de cocaína decomisada en Europa llegaron a través de esta ruta.¹⁹⁹ Además la aparición de la heroína y de la cocaína, a fines de los ochenta, en varias naciones africanas también sugirió que estos países estaban siendo utilizados como lugares de tránsito para los embarques destinados a Europa y los Estados Unidos.²⁰⁰

En África, la mariguana era la droga que más se consumía; siendo Nigeria y Ghana los países donde se cultivaba en cantidades comerciales. En Marruecos y Nigeria además de que se detectó el consumo de la heroína, eran países de tránsito para la heroína que provenía de Asia con destino a Europa Occidental y Norteamérica. Por su parte, se identificó el consumo de cocaína en Nigeria, Chad y Sudáfrica, lo que sugería que también participaron como rutas de tránsito de la cocaína sudamericana hacia otras regiones.

En Europa Occidental, en el período de 1982 a 1992, fue la mariguana la droga de mayor consumo, si bien, 22 de los 32 países que presentaron informes a la Comisión de Drogas Narcóticas hicieron énfasis en los problemas de consumo de heroína. De igual manera, el

¹⁹⁸ González, *Economía...*, 13-14.

¹⁹⁹ Deborah Willoughby, *Cocaína...*, 21.

²⁰⁰ *Ibid.*, 1 y 21. Debido a sus pistas aéreas escasamente vigiladas por la policía —como Mombasa en Kenia, Dar es Salaam en Tanzania y Maputo en Mozambique— y las guerras civiles en Angola, Somalia y Liberia que convirtieron a las fronteras en pasos demasiado porosos, los embarques pudieron ser comercializados con impunidad.

consumo de la cocaína se hallaba muy difundido, particularmente en Francia, Alemania e Inglaterra.²⁰¹

Mariguana

De acuerdo al Departamento de Estado de Estados Unidos²⁰², entre 1985 y 1992, los principales países productores de mariguana a nivel mundial fueron Colombia y México, juntos producían más del 70% del total mundial. Fuentes secundarias eran Jamaica y Belice, ésta última con participación generalmente menor al 1 % del total mundial (véase cuadro 3.4).

Otros países latinoamericanos desempeñaron un papel menor para el mercado de Estados Unidos. Paraguay exportaba la mayor parte de su cosecha a Brasil y a Argentina. Brasil también era productor aunque para consumo interno, sin ser un exportador significativo para el mercado estadounidense.

En el sureste asiático la droga fue ampliamente usada para propósitos medicinales y recreativos; la mayoría era exportada hacia Australia, Nueva Zelanda y Norte América. A pesar de la campaña de erradicación establecida por el gobierno tailandés, este país fue el productor y exportador más grande de la región y también la principal fuente de la mariguana proveniente del sureste asiático en Estados Unidos. Laos y Filipinas desempeñaron un papel menor en la industria de la mariguana de esta región asiática.²⁰³

Aunque la mariguana de origen colombiano y mexicano fueron las principales abastecedoras del mercado estadounidense, la producción interna se desarrolló hasta situarse justo detrás de ellas en el mercado. La mariguana estadounidense tuvo su despegue a fines de los setenta y casi se triplicó en los ochenta. La mayoría de los analistas coincidieron en señalar que fueron los fuertes programas de erradicación llevados a cabo conjuntamente por México y Estados Unidos a mediados de los setenta los que actuaron como catalizador del repentino incremento en la producción interna, aunado al atractivo financiero que despertó entre los agricultores. La

²⁰¹ *Ibid.*, 13.

²⁰² U. S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington D. C., Bureau of International Matters, marzo de 1996.

²⁰³ Cooper, *The Business...*, p. 78.

producción interna creció a tal magnitud que a fines de los ochenta, cerca de la mitad de la marihuana que se consumía en Estados Unidos era de origen nacional.²⁰⁴

Cocaína

En el período de estudio, Perú, uno de los países menos desarrollados en el hemisferio occidental, fue el productor líder a nivel mundial de hojas de coca, y fuente importante de pasta y base de coca, productos iniciales del proceso de refinamiento que finaliza con el polvo de cocaína.²⁰⁵

El gobierno permitió el cultivo para fines médicos de los grupos indígenas, sin embargo, en 1988, por ejemplo, de las 110 500 hectáreas que fueron utilizadas para el cultivo de coca, aproximadamente el 80% fue ilegal.²⁰⁶

Aunque Perú fue, durante la década de los ochenta e inclusive la primera mitad de los noventa, el productor más grande de hoja de coca, Bolivia representó también una fuente importante de la misma y de pasta de coca. La producción de Perú, osciló entre el 58% y el 67%, en tanto que la de Bolivia entre el 25% y 30%. Los dos países produjeron juntos durante ese período alrededor del 90% de la cosecha mundial de coca²⁰⁷ (véase cuadro 3.4). En Bolivia la industria de la cocaína estaba más organizada, y fue el lugar donde dio inicio como negocio a gran escala a fines de la década de los setenta. Aunque el cultivo de la planta de coca en Bolivia era legal, su procesamiento a cocaína era contra la ley. Desde mediados de la década de los ochenta, este país se fue involucrando cada vez más en la conversión de la pasta de coca a clorhidrato de cocaína.

Más que por su papel en la producción de hojas de coca y procesamiento de cocaína, Colombia sobresalió en el tráfico de ésta (entre 1985 y 1993 produjo entre el 7 y 11% de la producción mundial). Hasta mediados de los noventa, el cultivo de hoja de coca se hizo fundamentalmente en Perú y Bolivia, de ahí, la pasta se exportaba a Colombia para su refinado

²⁰⁴ *Ibid.*, 83.

²⁰⁵ La elaboración del producto terminado constituye una operación en tres etapas: de hojas a pasta, de pasta a base y de base a clorhidrato de cocaína. Willoughby, *Cocaína...*, 6.

²⁰⁶ Cooper, *The Business...*, 4.

²⁰⁷ Esta proporción cambió en los noventa. En 1997 la producción de Colombia estaba a la par que la de Perú y en 1999 dos terceras partes de la producción mundial de hoja de coca fueron producidas en Colombia. En ese año Colombia produjo el 68% de la producción mundial, Perú el 24% y Bolivia 8%. Véase UNODCCP, *World Drug Report 2000*, 28-29.

como clorhidrato de cocaína. Durante el período de estudio, el negocio de la cocaína estuvo dominado por un grupo de entre cinco y diez organizaciones criminales colombianas, la más grande de éstas conocida como el cártel de Medellín, seguida en importancia por el de Cali. Juntas, estas organizaciones controlaron cerca del 90% del negocio mundial de cocaína,²⁰⁸ cerca del 80% de las exportaciones de polvo de cocaína de Colombia y 60% de la venta en Estados Unidos.²⁰⁹

La participación de países de América Latina en el tráfico y producción de cocaína se volvió atractiva debido al incentivo financiero y al hecho también de que es una planta de más fácil cultivo y cosecha que otros cultivos convencionales, unido a la falta de alternativas económicas para parte importante de la población.

Debido al incremento en la demanda de cocaína en Europa a fines de la década de los ochenta, los señores de la droga volvieron su atención a Brasil como una atractiva opción para realizar el tráfico de la misma. Brasil estaba más cerca, geográficamente, del continente europeo, que Colombia, Perú y Bolivia e inclusive que las rutas utilizadas a través de México y el Caribe. El territorio brasileño ofreció muchas ventajas a los traficantes de drogas. Sus límites con los tres grandes productores de coca, que facilitó el transporte de pasta de coca y polvo de cocaína refinada hacia territorio brasileño; el Río Amazonas y algunos de sus afluentes que tocan tierra colombiana, peruana y boliviana ofrecieron convenientes rutas para transportar la cocaína rumbo al Atlántico; y la densa jungla ofreció un ambiente hospitalario para los laboratorios donde se procesaba la cocaína.²¹⁰ En Brasil, el cultivo de coca se orientó principalmente a satisfacer el consumo interno.

En Ecuador, a partir de 1987, disminuyó el cultivo de coca pero permaneció como un cruce importante en el tráfico de la cocaína destinada al mercado estadounidense, a igual que Brasil, Venezuela y Argentina, sin olvidar el tráfico que desde ahí se realizaba hacia el mercado europeo. Por otro lado, la frontera entre Venezuela y Colombia, escasamente poblada, se convirtió en un conveniente conducto para los embarques de las organizaciones de traficantes fuera de la región.

²⁰⁸ Cooper, *The Business...*, p. 12.

²⁰⁹ *Ibid.*, 13.

²¹⁰ *Ibid.*, 20-21 y 23.

Argentina, como Brasil, producían algunos de los agentes empleados en el procesamiento de la coca, convirtiéndose así en sitio natural para el establecimiento de las operaciones de procesamiento.

En cuanto a los chilenos, ellos participaban principalmente, como *couriers*, llevando cocaína a Estados Unidos y a otros mercados. Panamá fue mejor conocido como un centro de lavado de dinero, aunque también fue conocido por ser un centro de procesamiento y de tráfico de droga; Honduras, Paraguay, Costa Rica y Uruguay destacaron como rutas de tránsito para la cocaína colombiana.²¹¹

Cuba y Nicaragua estuvieron implicados en los negocios del narcotráfico; y en el caso de Cuba, cuya situación geográfica resultó estratégica debido a su cercanía con el mercado de cocaína de Florida, participó como punto de tránsito para la cocaína colombiana. La participación de Jamaica, también se hizo presente en el comercio de la cocaína y la producción de mariguana.

A principios de los noventa, el tráfico de cocaína empezó a plantear gradualmente nuevos desafíos y dificultades a los gobiernos de países de la región latinoamericana. Entre ellos, la gran cantidad de ganancias que impulsarían el desarrollo de empresas transnacionales del narcotráfico; la incorporación de nuevos países que se habían mantenido al margen de la narcoeconomía regional, como productores, procesadores y refinadores clandestinos de coca, por ejemplo, Ecuador, Brasil, Venezuela y otros países del Caribe; y, la internacionalización del comercio de la cocaína como un fenómeno localizado casi exclusivamente en el hemisferio occidental.²¹²

Aunada a estas condiciones, también a principios de los noventa, el cultivo y consumo de cocaína sería fomentado sobre todo por el consumo de *crack*, droga que proporcionó una potente y barata alternativa al uso de la cocaína.

Heroína

Por lo general y al igual que el polvo de cocaína y el *crack*, el polvo de heroína se refina en o cerca del sitio donde se cultiva. El opio crudo es el jugo seco de la adormidera o amapola.

²¹¹ Cooper, *The business...*, 23.

²¹² González, *Economía...*, 14..

El llamado Triángulo Dorado (Laos, Myanmar -conocido como Birmania hasta 1989- y Tailandia) constituyó la zona de mayor producción de amapola en el mundo, seguida por la región denominada Creciente Dorada o Media Luna Dorada (Irán, Paquistán y Afganistán). De 1985 a 1992, de estas dos regiones se cosechó más del 95% del opio a nivel mundial que tenía como destino final los mercados estadounidense y europeo, ya sea en forma de opio o de heroína.²¹³

En el periodo bajo estudio, la heroína vendida en Estados Unidos, provenía de la amapola que se cultivaba en tres áreas principales: las tradicionales regiones productoras de opio en el Sureste y Suroeste asiático y México.²¹⁴

En las zonas productoras de opio, la adicción a la heroína estuvo más extendida en las naciones productoras de opio del sureste asiático que en las del suroeste,²¹⁵ si bien, como tendencia general, se registró un aumento en el consumo de la heroína en toda la región tanto en el sureste, como en el Medio Oriente y sur de Asia.

Creciente Dorada o Media Luna Dorada (Southwest Asia's Golden Crescent)

El uso del opio en el Medio Oriente data de miles de años atrás, pero no fue sino hasta hace unas pocas décadas que algunos mercados del área se organizaron políticamente.

Los tres principales productores del suroeste asiático -Irán, Afganistán y Pakistán- produjeron un estimado del 40 al 50% del opio mundial entre 1985 y 1988²¹⁶ (véase cuadro 3.4), participación que descendió en años posteriores a niveles entre el 20 y 25%²¹⁷. Estos países vendían la mayor parte de sus exportaciones a Europa Occidental, Estados Unidos y a un creciente mercado de heroína en África.²¹⁸

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Actualmente los principales abastecedores de heroína a Estados Unidos son Colombia y México. U.S. Department of Justice, *Drugs of Abuse*, febrero de 2003, 18. www.dea.gov y UNODCCP, *World Drug Report 2000*, 29.

²¹⁵ Cooper, *The Business...*, 63.

²¹⁶ Lyman y Potter, *Drugs...*, 130.

²¹⁷ A fines de los años noventa, Pakistán se convirtió en importador neto de opio lo mismo que Irán. UNODCCP, *World Drug Report 2000*, 29.

²¹⁸ Cooper, *The Business...*, 49-50.

Afganistán, era el principal productor de opio de la Media Luna Dorada y segundo a nivel mundial después de Myanmar. En 1985 la producción de ambos países ascendía a 69% del mercado internacional, misma que para 1992 se incrementó a 86% ²¹⁹ (véase gráfica 3. 2).

Irán. Hubo un tiempo en que Irán fue el líder mundial en la producción de opio, lícito e ilícito. Bajo el gobierno del Shah Mohammed Reza Pahalevi (1941-1979), el Estado mantuvo el monopolio de la industria. Para 1955, el aumento en el consumo de opio entre la población motivó que el Shah prohibiera el cultivo y uso de la droga. Después de la caída de la monarquía, Irán se convirtió en productor de droga tanto para consumo doméstico como para exportación.

Pakistán. Desde 1979, el gobierno pakistaní prohibió el cultivo y uso del opio, sin embargo su producción ilegal continuó y el país permaneció como un participante clave en el comercio de heroína de la Creciente Dorada, debido a que fue allí donde se llevaba a cabo la mayor parte del proceso de industrialización y donde la red de distribución tenía su punto de partida. ²²⁰

Turquía. Durante la década de los sesenta y principios de los setenta, aproximadamente 80% de la heroína que se traficaba en las calles de Estados Unidos se originaba en Turquía, sin embargo, el gobierno turco prohibió su cultivo en 1971, efectiva al año siguiente. En 1974 la prohibición fue levantada cuando fue desmantelada la red de distribución mundial de heroína conocida como "Conexión Francesa", organización que tenía su base de operación en Marsella, Francia, donde era procesado el opio comprado a Turquía y después ya procesada como heroína era contrabandeada a Estados Unidos. Cuando la prohibición fue levantada se inició un programa de cultivo bajo estricta supervisión gubernamental. Debido a este control, Turquía dejó de ser considerada una fuente primaria, aunque permaneció como importante ruta para el tránsito de los opiáceos producidos en Afganistán, Pakistán e Irán. ²²¹

Otros países. Egipto, Nigeria, Líbano y Siria sobresalieron como países de tránsito para el opio de la Creciente Dorada. ²²²

Triángulo Dorado (Southeast Asia's Golden Triangle)

²¹⁹ En 1999 la participación de ambos ascendió a casi 95% de la producción mundial, si bien Afganistán se había convertido en el primer productor mundial por encima de Myanmar. En ese año, Afganistán produjo más del 75% de la producción mundial. UNODCCP, *World Drug Report 2000*, 27.

²²⁰ Cooper, *The Business...*, 52.

²²¹ *Ibid.*, 48 y Lyman y Potter, *Drugs...*, 133, 223.

²²² Cooper, *The Business...*, 55 y 58.

El Triángulo Dorado es un área que comprende el norte de Tailandia, los estados de Shan y Kachiin en el este de Myanmar y el occidente de Laos.

El Triángulo Dorado compartió mucho en común con la Creciente Dorada, su principal competidor. El cultivo del opio se concentró a lo largo de aisladas áreas fronterizas. Igual que los agricultores a lo largo de la frontera entre Afganistán y Pakistán, gran parte de quienes cultivaron en la frontera de Myanmar con Tailandia, eran refugiados o miembros de grupos tribales que buscan su autonomía frente al gobierno central.²²³

El Triángulo Dorado ganó notoriedad durante y después de la Guerra de Vietnam (1965-1973); era en esta zona donde las drogas, especialmente el opio y la heroína, eran fácilmente disponible, baratas y considerablemente más puras que la heroína mexicana.²²⁴ La región aumentó su participación en la producción mundial de opio, de 48% en 1985, a 60% en 1988 y 74% en 1992.²²⁵

Myanmar. Fue el líder mundial en la producción de opio ilícito, de 1985 a 1992 su participación se incrementó de 78% a 90% en el total de lo producido en el sureste asiático; y de 38% se elevó 67% en el total de la producción mundial. El centro de cultivo estaba en el estado de Shan, una área aislada controlada por grupos tribales insurgentes. Myanmar fue también el centro de procesamiento de heroína del Triángulo Dorado.

Laos. Como país productor fue mucho menos importante que Myanmar. El cultivo limitado de opio para propósitos medicinales fue permitido por el gobierno, mientras que la producción ilícita era sancionada. En las refinerías laosianas, se procesaba el opio en heroína para ser exportada a los traficantes establecidos en Hong Kong y Tailandia.

Tailandia. Más que por su actividad como productor de opio,²²⁶ Tailandia fue reconocida por su papel como centro de tráfico de la heroína procesada en la región. El país se convirtió en un importante centro de tráfico en la década de los sesenta, durante el despliegue militar estadounidense en el sureste asiático que precedió a la Guerra de Vietnam. A lo largo de su frontera con Myanmar, se localizaban la mayor parte de los laboratorios donde se procesaba la heroína del Triángulo Dorado. La ciudad de Bangkok, fue la puerta principal de las

²²³ *Ibid.*, 60.

²²⁴ Lyman y Potter, *Drugs...*, 124.

²²⁵ U.S. Department of State, *International Narcotics...*, marzo de 1996.

²²⁶ A fines de los noventa, Tailandia se convirtió en importador neto de opio. UNODCCP, *World Drug Report 2000*, 29.

exportaciones de heroína del sureste asiático e importante centro financiero para el lavado de dinero.²²⁷

Otros países. India fue el productor más grande a nivel mundial de opio lícito. Si bien su papel principal lo desempeñaba en la industria farmacéutica, también tuvo importancia en el tráfico de la heroína procedente del Triángulo de Oro y de la Creciente Dorada.²²⁸

El secreto bancario que rigió en Hong Kong lo hicieron uno de los principales centros de lavado de dinero del comercio de heroína en el sureste de Asia; eran también un importante punto de embarque de heroína fuera de la región.

Aunque en México se cultivó amapola desde los años ochenta del siglo XIX, no fue sino hasta mediados de los setenta del siguiente siglo que su producción se disparó para satisfacer el vacío dejado en el mercado estadounidense ante la suspensión de la oferta turca.²²⁹ Hasta principios de los noventa, México se mantuvo como el productor más grande y prácticamente único en América Latina, salvo mínimas participaciones de Guatemala²³⁰ entre 1987 y 1991 (véase cuadro 3.4).

²²⁷ Cooper, *The Business...*, 63, 65-66.

²²⁸ *Ibid.*, 54.

²²⁹ *Ibid.*, 48.

²³⁰ Guatemala virtualmente desapareció como productor significativo de opio durante la década de los noventa, a diferencia de Colombia, que durante este mismo período emergió como importante proveedor de heroína, misma que fue manufacturada de la propia producción interna de opio. Véase U.S. Department of Justice, *Drugs of Abuse*, febrero de 2003, 18. www.dea.gov y UNODCCP, *World Drug Report 2000*, 29.

Capítulo 4

Estados Unidos: el gran consumidor de drogas

4.1 El consumo de drogas en Estados Unidos

A mediados de la década de los ochenta, el abuso de drogas ilícitas y su tráfico se consideraron como un tema de seguridad nacional y prioridad en la política exterior de Estados Unidos. Se identificó, entonces, el abuso de estas sustancias como el más serio desafío que, en ese momento, enfrentara la sociedad americana. En este periodo se registraban aproximadamente 500 mil estadounidenses adictos a la heroína, de 20 a 25 millones de consumidores regulares de marihuana y 5.8 millones de consumidores regulares de cocaína²³¹. Catalogado como uno de los mejores negocios del siglo XX, el valor al mayoreo del contrabando de drogas ilegales a Estados Unidos en 1986 ascendió a \$ 25 mil millones de dólares. Al menudeo o a precios en la calle, el público estadounidense gastaba alrededor de \$ 150 mil millones de dólares al año en la compra de drogas ilegales. La ganancia potencial es inmensa sobre todo en los últimos niveles de esta industria, pues alrededor del 90% del valor agregado se realiza en el proceso de distribución una vez que las drogas han sido introducidas a Estados Unidos, y solamente entre el 8 y el 10% de las ganancias son captadas en los países productores.²³²

Antecedentes

El uso común de drogas con fines medicinales en Estados Unidos se identificó desde el establecimiento de las primeras colonias americanas. Hay registros de consumo de marihuana entre los fundadores de Jamestown (1607) y años más tarde por los puritanos de Nueva Inglaterra. Se sabe que George Washington la cultivaba presumiblemente para aliviar sus dolores de dientes.²³³

²³¹ Bruce Bagley, "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Donald Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*. West Port, Connecticut: Greenwood Press, 1989, 45. Celia Toro estima entre 4 y 4.5 millones de consumidores regulares de cocaína. Ver Celia Toro "México y Estados Unidos: El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley, comps. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, 1990, 370.

²³² Bagley, "The New Hundred...", 45.

²³³ James A. Inciardi, ed., *Handbook of Drug Control in the United States*. Westport CT: Greenwood, 1990, 29.

Dos derivados del opio, la morfina y la heroína, eran usados comúnmente en el siglo XIX, y eran tan fáciles de obtener como lo es la aspirina en la actualidad. La distribución de estas drogas no era vista de ninguna manera como tráfico ilegal, sino al contrario el acceso a ellas era perfectamente legítimo. Ni la importación ni la producción y manufactura de estas drogas estaban restringidas.

La ubicación y el papel primordiales de Europa Occidental durante los siglos XVIII y XIX, en el mapa emergente de la drogadicción se fueron desplazando hacia Estados Unidos, donde el consumo de opiáceos y marihuana progresaba sin ningún control.

En realidad a lo largo del siglo XIX los médicos prescribieron poderosas drogas formadoras de hábitos y el público compraba opiáceos, cocaína y *cannabis* en diversas presentaciones sin restricción alguna con drogueros y en tiendas de abarrotes o por correo, y aun cuando se lograron importantes avances médicos, los médicos no alcanzaron a comprender el fenómeno de la adicción y confiaban el ejercicio de su profesión a la prescripción de peligrosas sustancias. La morfina, considerada como el remedio universal en el país durante el siglo XIX, útil para anular la fatiga y el miedo o para calmar el dolor de los heridos en combate, su consumo progresó a raíz de la Guerra Civil (1861-1865). También fue utilizada para combatir la ciática, el cólera, el asma, mareo y dolores de cabeza. La cocaína ganó aceptación entre 1878 y 1900 por su poder para controlar la sinusitis, la fiebre del heno y creían entonces que también curaba la adicción a las drogas. La marihuana mezclada en agua y alcohol fue una solución usada a fines del siglo para el tratamiento del insomnio, convulsiones, infecciones venéreas y el mal de San Vito. La heroína se utilizaba para quitar la tos, como remedio para la congestión, asma, bronquitis, catarro y la dependencia a la morfina. Al término del siglo, la inadecuada información de la comunidad médica y la excesiva distribución de drogas había generado una gran población adicta compuesta primordialmente por gente blanca, personas de clase media y mujeres.²³⁴

Para saciar este apetito por las drogas, los estadounidenses compraban productos que contenían opio o cocaína tales como elixires, tónicos y jarabes; vinos que contenían cocaína; y dulces, comida y bebidas que contenían marihuana.

²³⁴ Inciardi, ed., *Handbook...*, 13.

A pesar de la falta de regulación en el consumo de drogas, la adicción generó apenas una pequeña preocupación hasta la década de los años setenta del siglo XIX, cuando los practicantes médicos notaron que los usuarios crónicos de opio necesitaban aumentar las dosis de la droga para conseguir los mismos resultados. Aun así, después de la Guerra Civil los médicos malinterpretaron el impacto de las drogas en el cuerpo humano, rehusándose a admitir que las drogas fueran formadoras de hábito.

Al mismo tiempo, en Estados Unidos aparecieron pequeños grupos de restriccionistas que pronto empezaron a identificar la adicción, aunque bajo una perspectiva bastante cuestionable, al relacionarla con hábitos de las minorías étnicas. Así, dio inicio el movimiento antidrogas del que surgirían las primeras propuestas para legislar su consumo.²³¹

Opio y sus derivados. Un hecho que activó el abuso de drogas en Estados Unidos fue la introducción, a principios del siglo XVIII, de medicinas de patente en todo el país. La mayoría de los medicamentos empleados en las colonias eran embarcados desde Inglaterra; cuando el comercio se interrumpió durante la Guerra de Independencia (1775-1781) surgió en Estados Unidos la industria de medicinas de patente que incorporaba al opio como un ingrediente común, aunado a que en ese tiempo, los estadounidenses podían obtener opio, morfina y láudano (opio mezclado con alcohol y agua) no sólo a través de sus médicos sino también en farmacias, tiendas en general e inclusive solicitarla por correspondencia.²³²

Aunque en Estados Unidos era posible obtener opio mucho antes, hubo varios sucesos que favorecieron su consumo a lo largo del siglo XIX. Uno de ellos, el descubrimiento de la morfina a principios de esa centuria tuvo profundos efectos tanto en la medicina como en la sociedad; posteriormente, la invención de la jeringa hipodérmica, que facilitó su administración y popularizó el uso de la morfina tanto entre los médicos como entre el público. "La administración de morfina a través de agujas llegó a ser tan penetrante que para la década de los noventa (del siglo XIX) la tecnología pronto respondió con la producción de equipo barato para su empleo masivo."²³³ Otro acontecimiento fue la introducción del opio fumado, traído principalmente por los trabajadores chinos que ayudaron al establecimiento de las líneas

²³¹ Douglas Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: U. S. and Latin America Antinarcotics diplomacy through 1965", en Donald J. Mabry, ed., *The Latin American narcotics Trade and U. S. National Security*. Westport CT: Greenwood, 1989, 14.

²³² Inciardi, *Handbook* ..., 1.

ferroviarias en el Oeste de Estados Unidos.²³⁴ En un principio se toleró que los chinos fumaran opio ya que trabajaban por salarios muy bajos haciendo labores que pocos americanos blancos aceptarían, pero cuando la depresión económica registrada a fines del siglo XIX hizo que aun estos trabajos fueran solicitados por quienes antes los rechazaban, se promovió un sentimiento de rechazo hacia los chinos y su práctica de fumar opio.

El consumo de opiáceos en Estados Unidos llegó a su clímax en el último decenio del siglo XIX, debido en gran parte a la falta de restricciones estatales y a la ausencia de importantes controles nacionales.²³⁵ A fines de ese siglo la difusión de las drogas dio un segundo salto, cuando los nuevos métodos de producción se combinaron con los adelantos de la química para ofrecer drogas más puras producidas en forma masiva a un mercado en expansión. Dado que lo opiáceos eran tan adictivos y tan ampliamente usados, se comenzó a generar en Estados Unidos un problema de drogadicción, de tal manera que para la primera década del siglo XX con los movimientos reformistas llegaron algunas reformas legales de alcance estatal y comenzaron a considerar la necesidad de alguna forma de regulación nacional.

Cocaína. Las hojas de coca, de cultivo y consumo común en la cultura inca hace miles de años, permanecieron fuera del interés de la cultura americana y europea hasta 1878, cuando se aisló por primera vez la cocaína y en Europa llamó la atención de la comunidad científica por sus cualidades para suprimir la fatiga, para el tratamiento de la depresión y la neurosis. Tales eran sus efectos que Sigmund Freud la llamaba “droga mágica.”

La compañía farmacéutica Parke-Davis comercializaba coca y cocaína en diversas formas para beber, fumar, inhalar, inyectar o frotar en la piel. En 1890, la industria de medicinas de patente en Estados Unidos aprovechó la ausencia de legislación que controlara el consumo de la cocaína, - a pesar de que ya existían reportes negativos sobre sus efectos colaterales -, incorporándola en cualquier tipo de remedio casero. El uso de la cocaína alcanzó su cénit alrededor de 1905. Para la década de los veinte el consumo decreció considerablemente, en la década de los cincuenta era muy bajo y desapareció prácticamente de la escena hasta su resurgimiento en la década de los setenta.²³⁶

²³³ *Ibid.*, 2.

²³⁴ David F. Musto, “Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos”, en Peter Smith, comp., *El combate a las drogas en América*. México: FCE-Sección de Obras de Política y Derecho, 1993, 68.

²³⁵ *Ibid.*, 84.

²³⁶ *Ibid.*, 77.

A principios del siglo XX, el consumo de drogas era percibido dentro de la sociedad como algo legal ; su relación con las drogas se había iniciado a través del médico familiar, de su farmacia local o tienda ; en otras palabras, la adicción había sido médicamente inducida en el curso de algún tratamiento. Con la aprobación de la Ley de Alimentos y Drogas Puras, 1906 (*Pure Food and Drug Act, 1906*), la industria de medicina de patente registró cierto declive, con ello el número de consumidores de cocaína también se redujo. Para cuando la Ley Harrison (*Harrison Act*) fue aprobada en el año de 1914, la población que consumía drogas continuaba reduciéndose debido también a las manifestaciones de la sociedad médica y de comunidades religiosas en contra de los efectos colaterales en su consumo.²³⁷

Junto a estas tendencias de control y presión social, surgieron otros grupos que no estaban dispuestos a abandonar las drogas y que fueron conformando el mercado negro de éstas. En 1914 varios individuos habían llegado a la conclusión de que la venta de drogas era un negocio muy redituable, por lo que se dedicaron a inducir a otros al consumo de drogas. La mayoría de esta población estaba compuesta por consumidores de heroína y cocaína, principalmente.²³⁸

Mariguana. La mariguana fue introducida en el mercado americano como una cura para la depresión, convulsiones, histeria, retraso mental e impotencia. A fines del siglo XIX reconocidas compañías farmacéuticas elaboraban soluciones medicinales a base de cannabis, aunque como medicamento cayó en desuso debido a su carácter insoluble, que no podía ser inyectado o tomado oralmente, manteniéndose su consumo con fines recreativos.

A principios del siglo XX, la mariguana comenzó a cobrar mayor presencia en ciudades como Nueva Orleans y en ciudades fronterizas del Estado de Texas. Los estereotipos, prejuicios y nexos relativos entre drogas y grupos minoritarios no tardaron en aparecer; en la década de los veinte el consumo de mariguana era relacionado con minorías como los negros en el Sur y los mexicanos en el Suroeste, el opio con los inmigrantes chinos y la cocaína con los negros. La mariguana llegó a ser considerada como un “intoxicante de negros y espaldas mojadas”, capaz de corromper la sociedad estadounidense. Se consideraba que era introducida a los

⁷ Para más detalles sobre la legislación para el control en el consumo de drogas en Estados Unidos ver el capítulo 5 de la presente obra, *La política internacional antidrogas de Estados Unidos*.

²³⁷ Donald Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*. Westport CT: Greenwood Press, 1989. 6.

²³⁸ Inciardi, *Handbook...*, 6-7.

Estados Unidos principalmente vía los campesinos mexicanos que habían atravesado la frontera para trabajar en los campos del sudoeste y del medio oeste. Durante los prósperos veintes, cerca de medio millón de trabajadores de los campos llegó a Estados Unidos, pero cuando el desempleo causado por la Gran Depresión (1929-1933) se convirtió en una pesada carga para los ciudadanos americanos, los mexicanos fueron un grupo mal visto, estableciéndose un poderoso nexo entre éstos y la marihuana.

En este contexto, en el que los mexicanos se convirtieron en mano de obra sobrante no grata en las regiones devastadas por el desempleo, proliferaron las voces de ciudadanos que le atribuían a la marihuana y a sus proveedores mexicanos "los crímenes más horribles".²³⁹ Se abrió entonces en la Cámara de Representantes un debate sobre la regulación de esta droga, que derivó en la promulgación de la Ley de Impuestos sobre la Marihuana, que fue firmada por el presidente Franklin Roosevelt en agosto de 1937, entrando en vigor el primero de octubre de ese año.²⁴⁰

Durante la década de los cuarenta, la atención pública se desvió hacia los acontecimientos que sucedían con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Al finalizar la guerra, existía un saldo de relativamente pocos adictos a los opiáceos y bajo consumo de cocaína o de marihuana en Estados Unidos. Durante este periodo, se prescribieron abundantemente somníferos y barbitúricos, que al inicio no parecieron constituir un problema grave. Lo mismo puede decirse de las anfetaminas que estaban disponibles desde los treinta y que continuaron siendo fabricadas y prescritas sin limitación federal.²⁴¹

Cambios en el patrón de consumo

Esta situación comenzó a cambiar a principios de la década de los cincuenta, cuando se identificaron grupos de menores de edad como adictos a la heroína, abuso que alcanzó un altísimo nivel en 1970. La amenaza de la heroína - la cocaína y la marihuana no parecían grandes problemas durante los cincuenta - fue atribuida a la infiltración del tráfico de drogas por los comunistas chinos que se habían adueñado de la China continental en 1949. Durante

²³⁹ David F. Musto, *La enfermedad Americana. Orígenes del control antinaróticos en Estados Unidos*. Colombia: Tercer Mundo, 1993, 250.

²⁴⁰ Inciardi, *Handbook...*, 36, 38.

los cincuenta, los adictos a la heroína eran, principalmente, hombres jóvenes negros e hispanos concentrados en los *ghettos* urbanos,²⁴² pertenecientes a barrios bajos y provenientes de familias desintegradas. Importantes revistas como *Time*, *Life* y *Newsweek* publicaron cómo quinceañeros saciados de la marihuana experimentaban con heroína.

La década de los sesenta estuvo caracterizada por una serie de acontecimientos y transformaciones sociales: movimientos por los derechos civiles, disturbios sociales, descontento causado por la guerra de Vietnam, protestas antibélicas y “la revolución de las drogas”. Este movimiento social se manifestó a través del consumo predominante y a nivel masivo de heroína, marihuana y drogas psicodélicas. Conocida como la “nueva era química”, se produjeron cambios en la composición y dimensión del problema de las drogas, abriéndose un catálogo de “tentaciones químicas” -sedantes, tranquilizantes, estimulantes, antidepresivos, analgésicos y alucinógenos conocidos como drogas psicodélicas como el *LSD*, o anfetaminas como el *speed*.²⁴³

La Guerra de Vietnam (1965-1973)^{*} resultó un acontecimiento que incidió en el consumo de heroína y marihuana en Estados Unidos debido a la creciente drogadicción de los soldados estadounidenses. La heroína, la marihuana y el hashish estaban al alcance de la mano de los soldados que una vez adictos se dedicaron al tráfico de drogas. En el terror de esta guerra, con el objeto de vencer el temor frente al enemigo, los soldados no sólo de Estados Unidos, sino también de otros países como Vietnam del Sur y Laos probaban una y otra droga, marihuana, morfina y heroína.

Una vez que los soldados estadounidenses fueron repatriados de las bases militares en Asia, se llevaron consigo no sólo el vicio sino el tráfico de drogas a Estados Unidos. El uso de la heroína con fines recreativos se extendió en ese país de tal manera, que en los sesenta se consideraba que excedía los 500 000 consumidores. En cuanto al uso de la marihuana, el número de estadounidenses que la consumían, o la habían consumido al menos una vez, se

²⁴¹ Musto, “Pautas”..., 81.

²⁴² *Ibid.*, 81.

²⁴³ *Ibid.*, 82 e Inciardi, *Handbook...*, 10-11.

* El conflicto en Vietnam inició en 1959 cuando Hanoi lanzó su guerra de guerrillas por Vietnam del Sur. Fue con Lindon B. Johnson (1963-1965, 1965-1969) que el gobierno de Estados Unidos envió unidades completas de combate a Vietnam del Norte en julio de 1965, si bien ya existían asesores militares estadounidenses en Vietnam del Sur desde el gobierno de Dwight Eisenhower (1953-1957, 1957-1961). Henry Kissinger, *La diplomacia*, México: FCE, 1999, 651.

elevó de unos pocos cientos de miles a aproximadamente 8 millones de personas en el transcurso de los sesenta.²⁴⁴

Esta década fue un periodo caracterizado por el abuso de drogas de todas clases, no sólo de heroína y marihuana sino de las llamadas sustancias psicodélicas como el LSD al lado de drogas químicas, y por la participación de sectores de la sociedad que hasta entonces se habían mantenido fuera de este mercado. A los estratos bajos y marginales (tradicionales consumidores de marihuana) y altos (tradicionales consumidores de cocaína), se integraron como nuevos consumidores los sectores medios altos de la cultura, empresa y negocios; rurales y urbanos.²⁴⁵ Hubo sobre todo una fuerte presencia de parte de los jóvenes, que produjo una elevación dramática en el nivel de consumo de drogas.

Para estas generaciones de jóvenes de estadounidenses, el tomar drogas era una forma de manifestarse contra el gobierno, las costumbres tradicionales, la racionalidad, el orden, los valores de la clase media y la guerra de Vietnam. En especial el consumo de marihuana, que fue erigido por los *hippies* como el símbolo de la contracultura y de protesta, arraigó primero en el gusto de los jóvenes, extendiéndose posteriormente a grupos de mayor edad. Para 1970, la marihuana era una droga considerada de uso común, su uso había crecido geométricamente y se había extendido a todos los estratos sociales.

Durante la década de los setenta junto con el consumo de marihuana, tomó fuerza el consumo de heroína y de cocaína. "Para fines de la década de los setenta el uso de la cocaína junto con las metanfetaminas cobraba gran ímpetu"²⁴⁶; mientras que en 1976 se consumieron 18 toneladas de cocaína, en 1985 el consumo ascendió a cerca de las 100 toneladas y seguía extendiéndose a todos los sectores sociales²⁴⁷.

A mediados del decenio de los setenta una serie de acontecimientos unidos a los efectos de algunas políticas gubernamentales produjeron una fuerte reducción en la cantidad de heroína disponible para los consumidores en Estados Unidos. Entre estos sucesos, sobresalen los esfuerzos por parte de Turquía para controlar su producción de opio, los programas mexicanos

²⁴⁴ Musto, "Pautas...", 82.

²⁴⁵ Marcos Kaplan, "Aspectos socioeconómicos y políticos del narcotráfico", en Ana J. Álvarez Gómez, comp. *Tráfico y consumo de drogas una visión alternativa*. México: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, 1991, 17.

²⁴⁶ Michael D. Lyman y Gary W. Potter, *Drugs in society. Causes, Concepts and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996. 21.

de erradicación de opio y las sequías en el sureste de Asia y en México. Como resultado, el precio de la heroína subió y su pureza en las calles declinó, lo que provocó una reducción en su consumo. Sin embargo, a comienzos del decenio de los ochenta cuando la heroína del sureste asiático se hizo más accesible, su consumo registró una recuperación y los consumidores retornaron al uso de la heroína.²⁴⁸

El consumo de drogas en Estados Unidos: década de los ochenta y principios de los noventa

En tanto que a nivel internacional la oferta de drogas ilícitas fue nutrida por más de una decena de países, del lado de la demanda, era un solo país el que se sustentaba como el más grande y más dinámico mercado a nivel mundial, "el consumo estadounidense domina el comercio internacional de cocaína y mariguana; y ostenta asimismo una posición equivalente a la de Europa en tráfico de heroína".²⁴⁹

En 1986, la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado,²⁵⁰ se refirió al consumo de drogas ilegales como el *hábito de los norteamericanos* y no como una enfermedad social aislada, restringida a los residentes de los *ghettos*, a los *hippies* o a los miembros del *jet set*. De acuerdo con el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (*National Institute on Drug Abuse, NIDA*) del Departamento de Salud y Servicios Humanos, desde 1982 fumar mariguana se convirtió en parte del proceso natural de maduración de los jóvenes estadounidenses. Posteriormente, la cocaína cobró mayor importancia en la vida de los universitarios; se trató de un hábito que no sólo adquirieron los que vivían con la moda, sino también los profesionales y los trabajadores.²⁵¹

Las drogas penetraron virtualmente cada sector de la sociedad estadounidense, creando a fines de los ochenta un mercado de aproximadamente 25 millones de consumidores regulares

²⁴⁷ Robert A. Pastor y Jorge Castañeda, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*. México: Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, 305.

²⁴⁸ Peter Reuter, "Después de selladas las fronteras ¿Podrán las fuentes nacionales sustituir las drogas importadas?", en Smith, *El combate...*, 228-231.

²⁴⁹ Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, Informe*, México: Fondo de Cultura Económica, 1988, 122.

²⁵⁰ Informe al presidente y al procurador general, *AMERICA'S HABIT: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime*, Washington D. C.: U.S. Government Printing Office, 1986, 5.

²⁵¹ Samuel I. Del Villar, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa" en Riordan Roett, comp., *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*. México: Siglo XXI, 1989, 257.

y ganancias anuales de más de \$ 100 mil millones de dólares.²⁵² Por otra parte, se afirma, de acuerdo a un estudio efectuado por el NIDA, que seleccionó los años de 1985 y 1990 como base, que aproximadamente 37% de los ciudadanos estadounidenses mayores de 12 años habían consumido drogas ilícitas en algún momento, aproximadamente una tercera parte de la población había probado la marihuana, y entre 11 y 12 % había experimentado con cocaína.²⁵³ Esta tendencia coincidió con la presentada por la Oficina de la Contraloría General de los Estados Unidos en 1988, que estimó que 70.4 millones de personas (37% de la población mayor de 12 años) había utilizado algún fármaco en su vida, además esta encuesta señalaba que 23 millones de personas (12%) eran consumidores habituales²⁵⁴.

En el período bajo estudio, la droga ilícita de consumo más común fue la marihuana, si bien desde fines de los setenta y principios de los ochenta su consumo había comenzado a declinar y menos gente la fumaba en comparación con las décadas de los sesenta y setenta. En 1975, algunas encuestas mostraron que existían cerca de 30 millones de usuarios de marihuana; para principios de la década de los ochenta esta cifra había disminuido a 20 millones, con la baja más significativa entre los jóvenes menores de 25 años.²⁵⁵ Del año de 1979 que fue el de mayor consumo de marihuana entre la población de jóvenes adultos (de 18 a 25 años de edad) cuando ascendió a 68%, en 1985 el porcentaje de consumidores había disminuido a 61% y en 1992 a 48% (véase cuadro 4.1). La misma tendencia se registró entre los estudiantes del último año de preparatoria; mientras que en 1975 el 35% de este sector había reportado haber fumado marihuana; en 1979, año pico, el porcentaje se elevó a 65%; y en 1987 había descendido a 57%.²⁵⁶

Naciones Unidas reportó tendencia similares al indicar que el uso indebido de *cannabis* disminuyó regularmente en Estados Unidos desde 1979, fecha en la que había aproximadamente 22.5 millones de consumidores, frente a 9.7 millones en 1991.²⁵⁷

²⁵² Guadalupe González y Marta Tienda, eds., *The Drug Connection in U.S.-Mexican relations*, California: Center for U.S. Mexican Studies, University of California (documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), 1989, 3.

²⁵³ Peter Smith, "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas" en Smith, *El combate...*, p.40; cifras similares ofrece Ann Blanken, "Changing Patterns" en González y Tienda, eds., *The Drug Connection...*, 21.

²⁵⁴ Informe Especial del Contralor General de los Estados Unidos, Controlling Drug Abuse: A Status Report, Oficina de la Contraloría General/GGD-88-39, p. 5, citado en Sergio Aguayo "México en transición y E.U: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional?" en Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 219.

²⁵⁵ Inciardi, *Handbook...*, 16.

²⁵⁶ Comisión sobre el futuro de las relaciones México - Estados Unidos, *El desafío...*, 121- 122.

²⁵⁷ Naciones Unidas, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, 1992, p. 78.

Por grupos de edad, el que mostró un índice más elevado en el consumo de esta droga fue el grupo de adultos jóvenes (18 a 25 años) cuya participación entre 1982 y 1991 se mantuvo arriba del 50%, descendiendo a 48% en 1992 –como se señaló arriba-, seguido por el grupo de adultos (mayores de 26 años) que fluctuó entre el 23 y 33%, y detrás de éste, los jóvenes (12 a 17 años) cuyo consumo descendió de 27 a 11% entre 1982 y 1992.²⁵⁸

Las razones de este descenso en el consumo respondieron más a un cambio de actitud hacia la salud y comprensión general de los peligros de las drogas que al alza de los precios registrado desde mediados de la década de los ochenta.

Así como la década de los sesenta se identificó con el consumo predominante de la marihuana y la de los setenta con el consumo de heroína, la cocaína fue llamada la droga de los ochenta y problema básico de cara a los noventa (véase gráfica 4.1). En 1992 Peter Reuter, analista de la Rand Corporation expresó al respecto “existe una sola droga por la cual se puede afirmar con certeza que la demanda ha crecido, y esta es la cocaína”,²⁵⁹ y si bien persistió el consumo de la heroína, emergieron nuevas drogas como el *crack* y algunas de origen químico como variedades de metanfetamina conocidas como: MDMA, “*éxtasis*”, “*ice*”, etc.

Para mediados de la década de los ochenta el auge de la cocaína era evidente, superado sólo por el de la marihuana; en esa época se reportaba entre 20 y 25 millones el número de personas que habían consumido alguna vez cocaína.²⁶⁰ En 1985, Estados Unidos importó entre 105 y 107 toneladas métricas de cocaína, en tanto que Europa importó menos de 20 toneladas métricas.²⁶¹ El auge en el consumo de cocaína fue estimulado por el furor que despertó el *crack* y que convirtió a la industria de la cocaína en una de las empresas ilícitas más rentables, al ser considerada por los traficantes como “la droga ideal” por ser compacta y producir ganancias extraordinarias.²⁶² A mediados de los ochenta, los traficantes sudamericanos de cocaína probablemente ganaron entre 5 mil y 6 mil millones de dólares anuales de sus ventas internacionales en el mercado estadounidense.²⁶³

²⁵⁸ U.S. Substance Abuse and Mental Health Services Administration, *National Household Survey on Drug Abuse*, 1992.

²⁵⁹ Maty H. Cooper, *The Business of Drugs*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990, 3.

²⁶⁰ Richard B. Craig, “Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications” en Mabry, ed., *The Latin American...*, 27 y Gregory F. Treverton, “Antinarcotics Strategies and U. S. – Latin American Relations”, en *Ibid.*, 140.

²⁶¹ González y Tienda, eds., *The drug connection...*, 11.

²⁶² Pastor y Castañeda, *Límites en...*, 307.

No obstante esta tendencia, en 1987 se registró una disminución en el consumo de cocaína entre los adolescentes. En 1986, el porcentaje de estudiantes del último grado del bachillerato que había consumido cocaína en alguna ocasión era del 17%, 13% la había usado el año anterior y 6% el mes anterior; en 1987 estas proporciones descendieron a 15%, 10% y 4% respectivamente. Esta baja en el consumo de cocaína por parte de la población adolescente no fue seguida por una tendencia similar en otros grupos de edades, por el contrario, nuevos estratos se integraron al universo de consumidores como fueron los grupos de mayor edad.²⁶⁴ Por otra parte, la expansión del consumo alcanzó a todos los niveles de la sociedad estadounidense, dejando de ser exclusiva de los círculos acomodados y de clase media. De acuerdo a Naciones Unidas, 1988 fue el año en el que el tráfico de cocaína alcanzó el nivel más alto. Tres años después, en 1991, se registraría un aumento en el uso de la cocaína, debido sobre todo a un aumento en la oferta, junto con el aumento en la pureza y disminución en los precios.²⁶⁵

Contrariamente a la creencia popular, el *crack* no es una sustancia nueva. En la década de los setenta había literatura que reportaba su existencia, refiriéndose a él como “base” o “rock” (por su denominación en inglés) y su uso estaba restringido a segmentos de alto consumo de cocaína. De ahí que existan autores que hablen de su redescubrimiento a principios de los ochenta, específicamente entre 1982 y 1985 (periodo en el que coincide un aumento importante en la demanda de cocaína) cuando resurgió esta droga altamente adictiva, derivada de la cocaína, que consiste en briznas fumables o cristales procesados de hidrocloreuro de cocaína pulverizados con bicarbonato de sodio. El *crack* apareció simultáneamente tanto en la costa Este como en la Occidental, principalmente en Miami, Nueva York y Los Angeles. Su éxito fue inmediato debido a varias razones. Primero, a diferencia de la cocaína que es inhalada, el *crack* podía ser fumado, de tal manera que el cuerpo lo absorbe más rápidamente; segundo, era más barato, ya que mientras un gramo de cocaína costaba \$60.00 dólares o más dependiendo de su pureza, el mismo gramo podía ser usado para producir entre 5 a 30 “piedras” de *crack* y cada “piedra” podía ser vendida en \$5, \$10 ó \$20 dólares; tercero, era más fácil de esconder y de transportar que la cocaína.²⁶⁶

²⁶³ Cooper, *The Business...*, 47.

²⁶⁴ Gregory F. Treverton, “Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos” en Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 281.

²⁶⁵ Naciones Unidas, *Informe de la Junta...*, 1992, p. 79.

²⁶⁶ Inciardi, *Handbook...*, 20.

En 1986 se consideraba al *crack* como la “versión glorificada” de la cocaína y a la vez importante motivo de preocupación en diversas ciudades de Estados Unidos como Nueva York, Los Angeles y Miami debido en gran parte a los altos índices de criminalidad que su consumo ocasionaba. En 1987, no obstante la disminución en el consumo de cocaína, la demanda de *crack* se elevó y su consumo se había difundido a 46 de los 50 estados de Estados Unidos, que absorbían cerca del 80% de la producción mundial de cocaína.²⁶⁷ En 1988 el consumo de *crack* entre jóvenes tendió a estabilizarse, en 1990 el consumo comenzó a disminuir y en 1991 y 1992 el número de consumidores se mantuvo estable en torno a medio millón.²⁶⁸

A través de la década de los ochenta, la demanda de heroína permaneció relativamente constante, entre 500 mil y 750 mil consumidores.²⁶⁹ Desde 1988 hasta 1992, el consumo de heroína permaneció aproximadamente en el mismo nivel, notablemente entre jóvenes consumidores no habituales, pero se mantuvo a niveles elevados entre los heroinómanos empedemidos, en su mayoría en personas mayores de 35 años; por otra parte, su pureza se incrementó, en tanto que los precios bajaron como consecuencia de los elevados niveles de producción en Asia Sudoriental.²⁷⁰

La popularidad de la heroína se extendió en estados como Connecticut, Georgia, Colorado, Delaware, Maryland y parte de Texas como Houston y Austin. En otros estados se mantuvo en un nivel alto, como en Nueva York, New Jersey, Washington D. C. y el sur de California. Asimismo se detectó en muchas áreas que los consumidores de heroína la combinaban con cocaína o con *crack*, inyectándose la mezcla, práctica conocida como “*speedballing*”. Quienes inhalaban la heroína preferían su consumo combinándolo simultáneamente con *crack*. En California, donde las metanfetaminas eran muy comunes, el *speedballing* se realizaba mezclándolas con heroína.²⁷¹

Analizando el consumo de la marihuana, cocaína y heroína en su conjunto y de acuerdo al informe presentado por el NIDA en 1990, la tendencia al uso indebido de estas drogas en Estados Unidos reflejó cierta estabilización e inclusive disminución. De acuerdo a dicho

²⁶⁷ Cooper, *The Business...*, y Treverton, “Antinarcotics Strategies...”, 141.

²⁶⁸ Naciones Unidas, *Informe de la Junta...*, 1992, p. 79.

²⁶⁹ Michael D. Lyman y Gary W. Potter. *Drugs in society. Causes, Concepts and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996, 21.

²⁷⁰ Naciones Unidas, *Informe de la Junta...*, 1992, p. 79.

²⁷¹ Pulse Check: National Trends in Drug Abuse, *Trends in Drug Use Heroin*, <http://www.nejrs.org>

reporte, en 1990 se registró una reducción en el número de usuarios que consumieron drogas en los últimos 30 días, de aproximadamente 23 millones en 1985 a 12.9 millones en 1990, lo que implicó una caída de 45% en el uso general de las mismas. Esta disminución se registró especialmente por parte de los adolescentes según consignan los datos oficiales estadounidenses.²⁷² Cabe señalar, sin embargo que estos resultados había que tomarlos con reservas, debido al problema de medición puesto que no se podía garantizar la franqueza en las respuestas, además que la encuesta sólo analizaba el consumo de las familias, sin incluir a la gente sin hogar, a la población de las prisiones, a los estudiantes que vivían en dormitorios y a los segmentos marginados de la sociedad, sectores que participaban con mayor probabilidad en el consumo de drogas.

4.2 Fuentes de abastecimiento

Estados Unidos, además de que era (y es) el mayor consumidor de drogas ilegales en el mundo, en el periodo bajo estudio se diversificó como productor, distribuidor y financiador. Fue sede de un amplio número de grupos productores, distribuidores y vendedores de marihuana; y sede de importadores, distribuidores y exportadores de cocaína, heroína y opio a Canadá, Europa y Japón.

Sin embargo, especial presencia en el mercado que abastecía a Estados Unidos ha tenido y tiene la región latinoamericana. Seis países latinoamericanos y del Caribe producían la mayor parte de la marihuana, cocaína y heroína ilegal que ingresaba a Estados Unidos cada año. De 1980 a 1988, con excepción de 1986, más de la mitad de la marihuana importada que entró al mercado estadounidense provino de Colombia y México, con menor participación de Jamaica y Belice (véase cuadro 4.2). Virtualmente toda la cocaína era cultivada en tres países de Sudamérica: Perú, Bolivia y Colombia. Este último emergió a mediados de los setenta como el principal refinador de coca, y controlaba entre el 75 y 80% de toda la cocaína exportada desde la región andina a los Estados Unidos. A partir de 1986, varios países sudamericanos, como Venezuela, Brasil, Ecuador, Paraguay y Argentina cultivaron coca aunque a pequeña escala. En cuanto al abastecimiento de heroína de origen latinoamericano, hasta fines de los ochenta

²⁷² National Institute on Drug Abuse, *National Household Survey on Drug Abuse. Population Estimates. 1985* y NIDA, *National Household Survey on Drug Abuse. Population Estimates. 1990*, citado en Peter Smith, "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opiniones de políticas", en *idem, El combate...*, 40.

México era prácticamente el único productor de heroína en América Latina y abastecía más de la tercera parte de la droga consumida en el mercado estadounidense.²⁷³

Cocaína. De gran preocupación para las autoridades estadounidenses fue la producción de coca en Bolivia, Perú y Colombia, así como la presencia de las organizaciones criminales responsables del procesamiento y tráfico, residentes en Colombia.

Los traficantes utilizaban medios intermodales de transporte, que abarcaban desde los grandes embarques en contenedores marítimos comerciales, barcos de pesca y barcos especialmente diseñados para el contrabando de cocaína desde Colombia; y durante el lapso en estudio aviones de carga o jets.

Las mafias colombianas dominaron la distribución de la cocaína al mayoreo en Estados Unidos a través de una compleja estructura. Los centros de distribución de esta droga incluían el sur de California, el sur de Texas, la ciudad de Nueva York y el sur de Florida; de estos centros la cocaína era diseminada a través de todo el país para ser distribuida a niveles minoristas y vendedores callejeros (*street dealers*).

Heroína. La heroína que se consumía en Estados Unidos era importada de tres áreas: sureste asiático (principalmente Myanmar), suroeste asiático (Afganistán, Líbano y Pakistán) y México. La presencia de nuestro país en el mercado estadounidense se hizo más notoria a raíz de la ruptura de la célebre "conexión francesa" a comienzos de la década de los setenta, cuando el gobierno turco prohibió el cultivo de opio y la producción mexicana vino a llenar este vacío. En 1986, el 50% de la heroína que ingresaba a Estados Unidos provenía del sureste y suroeste asiático y el 40% era de origen mexicano.²⁷⁴ En 1990, aproximadamente la mitad de la heroína que se consumía en Estados Unidos procedía de Asia Sudoriental (como consecuencia de un incremento en los niveles de producción) y 30% de México.²⁷⁵

Desde el sureste asiático la heroína era transportada a los mercados internacionales por tratantes independientes. Éstos realizaban la conexión con grupos en Estados Unidos que

²⁷³Cooper, *The Business...*, 49-50 y Bagley, "The New Hundred Year War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America" en Mabry, *The Latin American...*, 44.

²⁷⁴ Samuel Del Villar, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa" en Roett, *México y Estados Unidos...*, 262-263.

²⁷⁵ Naciones Unidas, *Informe de la Junta...*, 1992, 32. Como se señaló en el capítulo anterior desde fines de los noventa México y Colombia son los principales proveedores de heroína.

distribuían la droga al mayoreo; a su vez estos grupos abastecían a bandas de delincuentes quienes distribuían la droga al menudeo. En el caso de la heroína del suroeste asiático, su distribución e importación estaba menos centralizada. En Estados Unidos, numerosos grupos étnicos del suroeste asiático y del Medio Oriente eran agentes activos en estos procesos.

Virtualmente toda la heroína que se producía en México era destinada exclusivamente para su distribución en Estados Unidos. Las bandas en México se desempeñaban como contrabandistas de diferentes drogas. Ellos producían o transportaban grandes cantidades de heroína, cocaína, marihuana y metanfetaminas a los Estados Unidos. Estas organizaciones se encargaban de la distribución al mayoreo y bandas locales en Estados Unidos que realizaban la distribución al menudeo. En el caso de la heroína proveniente de Sudamérica, su distribución se hacía principalmente a través de traficantes colombianos.

En territorio estadounidense, la heroína con mayor pureza era la que se distribuía en el noreste, lugar de residencia de un alto porcentaje de consumidores, siendo Nueva York uno de los centros más importantes de importación y distribución de la heroína asiática.²⁷⁶

Marihuana. A finales de los setenta, cuando estaba en su cúspide el consumo de marihuana en Estados Unidos, el grueso de la droga era importada de Colombia que hasta entonces era el mayor productor de marihuana a bajo costo, con precios de mayoreo mucho más reducidos que los de México y Estados Unidos. El gobierno estadounidense instrumentó un fuerte programa de intercepción para detener el tráfico de la marihuana colombiana, como resultado nuevas fuentes de la planta reemplazaron a Colombia. México, cuya industria de la marihuana había sido afectada por la campaña de erradicación de mediados de los setenta, para 1986 estaba abasteciendo 30% del mercado estadounidense, o 40% de las importaciones totales; en tanto que los productores internos aumentaron su participación de manera significativa.²⁷⁷

El Comité Nacional de Investigaciones sobre Consumo de Narcóticos (por sus siglas en inglés NNICC) calculó que en 1980 la participación de la marihuana de origen nacional en el mercado estadounidense era de 7%, en 1985, 19% del consumo era satisfecho por fuentes nacionales; y en 1989 esa cifra había aumentado a 25%²⁷⁸. A fines de los ochenta, la marihuana era la

²⁷⁶ Cooper, *The Business...*, 47.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Peter Reuter, "Después de selladas las fronteras: ¿podrán las fuentes nacionales sustituir las drogas importadas?", en Smith, *El combate...*, 234.

principal cosecha en Estados Unidos, superada únicamente por el maíz, y en 1992 Estados Unidos producía al menos una tercer parte de la marihuana que se consumía en el país. Su cultivo se extendió en virtualmente los 50 estados de esa nación. Entre 1981 y 1987 la DEA reportó que la producción interna se elevó de 2.6 millones de libras a 7.7 millones, en tanto que las ganancias netas en 1987 se elevaron a 33.1 miles de millones de dólares, convirtiéndose el cultivo de marihuana en la actividad agrícola más atractiva en términos de ganancias. En 1988, la producción interna se situó justo atrás de la colombiana que satisfacía 37% del mercado estadounidense y de la mexicana que participaba con poco más de una cuarta parte, y delante de otras fuentes externas secundarias como Jamaica y Belice (véase cuadro 4.2). A nivel nacional, destacó la producción en zonas de los estados de Tennessee, Kentucky, Hawaii, California y Nueva York, lugares donde los productores empleaban complejas técnicas agronómicas para mejorar la potencia y la producción.²⁷⁹

Generalmente, el productor americano estuvo interesado en la producción del tipo más potente de marihuana para obtener mayores ganancias. De los tres tipos comercializados en Estados Unidos, la *sinsemilla* es la que posee las mayores concentraciones de THC²⁸⁰, entre 8 y 12%; la *comercial*, que es la que más se vende en la calle tiene un contenido de THC entre el 5 y 8%; y la de más baja concentración de THC es el tipo *Indian Hemp*, que promedia 0.14%.

4.3 Costos sociales del narcotráfico en Estados Unidos

Aun cuando en Estados Unidos las drogas eran vistas por los gobiernos federal y algunos estatales como una terrible amenaza para la salud pública, el orden social y para la seguridad nacional y local, se encontraba –sin embargo– un ambiente propicio para el consumo de drogas, donde bajo el amparo del profundo respeto de las libertades individuales consagradas en su Constitución, el uso ocasional de narcóticos era visto con tolerancia. Una famosa bailarina de la Compañía de Danza de Nueva York señaló en una ocasión “llama la atención la facilidad de conseguir drogas en todas partes donde iba, lo frecuente del uso de las drogas entre artistas...”²⁸¹ La tolerancia permitió, por ejemplo, que en Nueva York una calle llevara el sobrenombre de *Crack Street* donde el público se surtía de narcóticos. En ella abiertamente

²⁷⁹ DEA, National Narcotics Intelligence Consumers Committee 1995, The Supply of Illicit Drugs to the United States, August 1995 (<http://www.usdoj.gov/dea/pubs/nnicc-95>)

²⁸⁰ Delta-9-tetrahidrocannabinol principal ingrediente psicoactivo en la *cannabis*. Citado en Cooper, *The Business...*, 87.

las personas podían abastecerse de fármacos sin que ninguna autoridad lo impidiera. Además de artistas, el consumo entre atletas famosos que usaban la cocaína y morían de sobredosis fue tema favorito de los documentales de las grandes cadenas de televisión.

A través de las drogas, el crimen organizado en Estados Unidos obtuvo su principal fuente de ingresos. Entre 1988 y 1993, los estadounidenses gastaron \$ 347 mil millones de dólares en drogas ilegales (véase cuadro 4.3). Se calculó que a finales de los ochenta, la venta de drogas en Estados Unidos superó los \$ 110 mil millones de dólares: más del doble de las ganancias sumadas de las 500 compañías de *Fortune*.²⁸²

Como resultado de este negocio, Estados Unidos se convirtió en sede de un creciente lavado de narcodólares, cuyos beneficios se quedaban en su mayor parte en territorio estadounidense. Los narcotraficantes desarrollaron una amplia red de distribución en todo el país, teniendo como puertos de entrada a las ciudades de Miami (que también fue importante centro de lavado de dinero), Nueva York, Washington, Los Angeles y San Francisco que recibían la cocaína y heroína provenientes del exterior.

El abuso, adicción y tráfico impusieron costos enormes a Estados Unidos. Las consecuencias económicas del uso indebido de drogas se calcularon, según Naciones Unidas, en 1990 en \$60 mil millones de dólares, seis veces más que en 1984.²⁸³ Se estimó que cada hombre, mujer y niño en América pagaba cerca de \$ 1 000.00 dólares anuales para cubrir gastos de cuidado de salud, accidentes, crímenes y pérdida de productividad resultantes del abuso de drogas.²⁸⁴ Los costos por aplicación de la ley, por servicios de justicia criminal, por pérdida de empleos, accidentes de trabajo y por programas de tratamientos a compradores de drogas ilícitas aumentaron continuamente, junto con la violencia en las grandes ciudades como son Washington D.C., Miami, Nueva York, Chicago y Los Angeles. Entre 1985 y 1992 los costos sociales por abuso de drogas se duplicaron, pero también lo hicieron los costos por abuso de alcohol que superaron en alrededor del 50% los ocasionados por el abuso de drogas²⁸⁵ (véase gráfica 4.2).

Las consecuencias del fenómeno del narcotráfico en Estados Unidos fueron múltiples. Los costos sociales incluyeron un pobre desempeño en la escuela o en el trabajo, problemas

²⁸¹ Smith, *El combate...*, 17 y González y Tienda, *The Drug Connection...*, 3.

²⁸² Smith, *El combate...*, 37.

²⁸³ Naciones Unidas, *Informe de la Junta...*, 1990, p. 36.

²⁸⁴ Para más detalles consultar The National Drug Control Strategy: 1997, <http://www.ncjrs.org/html/toc.htm>

familiares, pobreza, violencia, crimen y corrupción. El uso de drogas ilegales por parte de los empleados se convirtió en un creciente problema en los lugares de trabajo. En 1987 se estimó que entre 10 y 23% del total de empleados usaban drogas en su trabajo. Estos empleados tenían de tres a cuatro veces más accidentes que el resto de sus compañeros, además de que costaban a sus empleadores miles de millones de dólares anualmente como resultado de su bajo desempeño, altos costos de los seguros, alto índice de ausentismo y robo.²⁸⁶

A estos costos se añadieron los de los programas impulsados por el gobierno federal a la interceptación del tráfico de drogas ilegales, tanto en las fronteras de Estados Unidos como en distintos países del continente²⁸⁷. Por otra parte, la economía estadounidense también se vio afectada por la penetración de dinero sucio en variadas ramas sanas de la economía: empresas legales, bancos, casas de bolsa y de cambio, servicios, etc.

Las drogas también tuvieron costos en el sector salud, al ser causa de accidentes, heridos y muertos y por su relación con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). A fines de 1986 se reportó que 25% de los casos de SIDA eran de usuarios de drogas de aplicación intravenosa, quienes se transmitían el virus al compartir agujas y jeringas. El porcentaje de muertes ocasionadas por consumo de drogas aumentó 47% entre 1990 y 1994.²⁸⁸

²⁸⁵ *National Institute on Drug Abuse* y *National Institute on Alcohol Abuse and Acoholism*, marzo de 1998.

²⁸⁶ Kenneth Haas, "Drug Testing and the Constitution", en Inciardi, *Handook...*, 245.

²⁸⁷ Smith, *El combate...*, 29. Estos gastos se verán con mayor detalle en el capítulo *La política internacional antidrogas de Estados Unidos*.

²⁸⁸ The National Drug Control Strategy: 1997, [http: www.ncjrs.org/html/toc.htm](http://www.ncjrs.org/html/toc.htm)

Capítulo 5

La política internacional antidrogas de Estados Unidos durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush, padre

"... actuar normalmente y seguir el plan de vuelo, aterrizar y dejar a los inspectores de la aduana hacer su trabajo... Ellos estarán menos interesados en una minuciosa inspección a mi avión si yo llego en la tarde del domingo a la mitad de un juego televisado de football. Si los Delfines estaban jugando, entonces era mejor". Jack Devoe, dueño de Devoe Airlines.²⁸⁹

5.1 Antecedentes de la legislación para el control de las drogas en Estados Unidos

Durante el siglo XIX los gobiernos federal y estatales de Estados Unidos virtualmente no contaban con ninguna política concierne a la preparación, comercio y consumo de narcóticos; los estados eran, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución, los responsables de regular la práctica médica y la disponibilidad de drogas; de ahí que los esfuerzos federales para el control de drogas estuvieron restringidos particularmente al establecimiento de impuestos y a la promoción de tratados internacionales, mientras que los legisladores se esforzaban para que los estados aplicaran leyes estrictas sobre el contenido y etiquetado,²⁹⁰ medida a la que se oponían los fabricantes. Ante esta ausencia de controles las tendencias en el consumo se elevaron, tanto por sus cualidades médicas como las "recreativas".

A principios de 1887, algunos estados empezaron a aplicar ciertos instrumentos regulatorios; a nivel federal se promulgó la prohibición a la importación de opio por nacionales chinos. Para 1890, se observó un cambio de actitud en la población con relación al peligro que presentaban los narcóticos. A estas acciones le siguió la Ley Federal de Alimentos y Drogas Puras en 1906 (*Federal Pure Food and Drug Act*), que requería a los fabricantes marcar correctamente en las etiquetas de las medicinas que se vendían al público el contenido de ciertas drogas (véase cuadro 5.1) y aun cuando se registró una reducción de entre la mitad a un tercio en el

²⁸⁹ Usando estas tácticas, *Devoe Airlines* estaba por completar los cien vuelos desde Colombia a Florida transportando droga, en un periodo de cinco años, en Michael D. Lyman, y Gary W. Potter. *Drugs in society. Causes, Concepts and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996, 304.

²⁹⁰ David F. Musto, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos", en Peter H. Smith, comp., *El combate a las drogas en América*. México: FCE-Sección de Obras de Política y Derecho, 1993, 69 y 71.

consumo de estas sustancias, esta disminución fue más una respuesta a la preocupación del público, que a la aplicación de las leyes.

Iniciando el siglo XX, el gobierno federal tuvo mayor actividad a través del Departamento de Estado, que estuvo al frente en la formulación de la política contra las drogas. Estados Unidos estuvo presente en conferencias internacionales tales como la Comisión de Shanghai sobre Opio en 1909, la Conferencia Internacional sobre el Opio en La Haya en 1911 (que adoptó en 1912 la Convención del mismo nombre, que resultó en el primer acuerdo internacional que trataba de regular el comercio y el abuso de narcóticos) y la Conferencia Internacional sobre Opio en 1913. El activismo de Estados Unidos se percibió más en el plano internacional que en el nacional estableciendo un patrón para la política estadounidense que sobreviviría todo el siglo XX: firmes medidas internacionales para destruir drogas en los países productores a fin de disminuir el abuso al interior de Estados Unidos. De hecho, la Convención de Shanghai, que fue la primera conferencia anti-opio a nivel internacional, se realizó a instancias de la Gran Bretaña y de Estados Unidos, y durante la Convención de 1913 fue el gobierno estadounidense el que promovió la firma de un tratado para limitar la producción de opio que más tarde se haría extensivo a la marihuana y hojas de coca.²⁹¹

Durante el LXII Congreso, Francis Burton Harrison (representante por Nueva York) presentó un Proyecto de Ley, misma que retomó y reestructuró Hamilton Wright, especialista antidrogas del Departamento de Estado, dando como resultado la promulgación de la llamada Ley Harrison de 1914 (*Harrison Narcotics Act*), que se convirtió en el fundamento de la política federal para el control de drogas en Estados Unidos en los siguientes 65 años. La Ley Harrison regularía la distribución de drogas a través del pago de un impuesto, pero no prohibiría su uso (véase cuadro 5.1).

El analista James A. Inciardi criticó la Ley Harrison en cuanto a sus alcances y resultados, “si la ley fue aprobada – escribió - con la intención de erradicar el problema de narcóticos, se quedó corta. No solamente excluyó la que sería la droga más controvertida en los próximos 20 años, la marihuana, sino que empleaba un lenguaje ambiguo con respecto a su ejecución”²⁹²; sus consecuencias no fueron las esperadas, no resolvió el asunto de cómo considerar la

²⁹¹ Ma. Celia Toro, “La política norteamericana contra las drogas”, en Raúl Benítez, comp., *Viejos desafíos. Nuevas perspectivas México, Estados Unidos y América Latina*, México: Coordinación de Humanidades/UNAM-Miguel Porrúa, 1988, 201. Lyman y Potter, *Drugs...*, 18.

adicción a las drogas, si como un crimen o como una enfermedad, y tampoco fue clara en definir la manera de tratar al adicto, si como una persona enferma o como un criminal. Por otro lado, incrementó el precio de las drogas controladas. En cuanto a la disminución registrada en el número de usuarios de drogas, ésta se debió, no tanto a la aplicación de la Ley Harrison, sino a la presión social y religiosa, y al estigma de considerar a las drogas como promotoras de una enfermedad moral, pensamiento que en ese momento de ambiente conservador aterrorizaba a la sociedad estadounidense.²⁹³

En 1922 la *Narcotics Drugs Import and Export Act* prohibió la mayor parte de la importación de cocaína y hojas de coca. Dos años después una adición a la Ley Harrison prohibió la importación de opio y heroína y la manufactura de la misma, medida que favoreció la disminución en el consumo de morfina y heroína. En 1930 se creó la Oficina Federal de Narcóticos (*Federal Bureau of Narcotics, FBN*) al interior del Departamento del Tesoro, instancia que fue encargada de hacer cumplir la Ley Harrison²⁹⁴ y que años más tarde apoyaría la promulgación de la Ley de Impuestos sobre la Marihuana (*Federal Marijuana Tax Act*).

Durante la época de la prohibición del alcohol (1919-1933), la popularidad en el consumo de la marihuana con fines recreativos se elevó, su consumo fue hecho visible entre los miembros de grupos minoritarios como los negros en el Sur y los mexicanos en el suroeste, y aun cuando su uso no parecía ser elevado, varios estados comenzaron a aprobar leyes en contra de su uso y posesión. De inmediato comenzaron las críticas sociales que consideraban a la marihuana como un “intoxicante de negros y espaldas mojadas”, además de ser señalado como un vicio que acarrearía una influencia negativa a la sociedad blanca, visión exacerbada por el hecho de su origen extranjero (léase mexicano). Ante la enorme cruzada que se levantó contra la marihuana, se aprobó la Ley de Impuestos sobre la Marihuana en agosto de 1937, que impuso a esta planta esencialmente los mismos controles que la Ley Harrison estableció para los productos elaborados con opio y coca.²⁹⁵ Dado que el consumo de la marihuana no pareció haber sido grande durante los años treinta, la severidad de la Ley de Impuestos sobre la Marihuana no afectó al público general ni presentó muchas dificultades en su aplicación.

²⁹² James A. Inciardi, *Handbook of Drug Control in the United States*, Westport CT: Greenwood Press, 1990, 31.

²⁹³ Inciardi, *Handbook...*, 6 y 31.

²⁹⁴ Lyman y Potter, *Drugs...*, 15.

Si bien se observa, la instrumentación de la materia legislativa contra las drogas, en especial la morfina, la cocaína, el opio y la marihuana, dejaba entrever la asociación de su consumo con grupos raciales minoritarios. Cuando fueron prohibidas por primera vez estas drogas eran asociadas con grupos inmigrantes y minorías raciales que eran consideradas potencialmente violentas y subversivas; así, el consumo de opio y morfina se asoció con los migrantes chinos de principios de siglo, la cocaína con los negros, especialmente en el Sur, (la Ley Harrison que se promulgó en un momento en que la cocaína y la heroína estaban asociadas a los sectores negros del país) y en los años treinta el consumo de marihuana con los inmigrantes mexicanos.

La Segunda Guerra Mundial redujo seriamente el abasto de narcóticos a Estados Unidos, creando lo que Inciardi denominó un “*starving time*” para los adictos²⁹⁶, reforzándose esta situación con la promulgación en 1942 de la Ley de Control sobre la Amapola (véase cuadro 5.1). En este contexto, Harry J. Anslinger, comisionado del FBN, estaba convencido de que era crítico que Estados Unidos tomara un papel activo en el mantenimiento del control y regulación internacional de narcóticos. El FBN temía el final de la guerra ya que con el restablecimiento del comercio, también lo haría el contrabando, y los soldados que regresaban podrían traer con ellos las adicciones adquiridas en los campos de batalla. Una medida disuasoria importante, apoyada por Anslinger fue la imposición de sentencias mínimas obligatorias para la primera condena por delitos de drogas, proyecto que sería concretado en la Ley Boggs de 1951.²⁹⁷

A principios de la década de los cincuenta la propuesta popular sobre el tema de las drogas favoreció a la adopción de leyes más rígidas en contra de los contrabandistas, evitando abordar el problema a través del tratamiento a los adictos. Sin embargo, como consecuencia sobre todo del aumento en el consumo de heroína y del creciente apoyo del Congreso a medidas mucho más coercitivas, dos leyes importantes fueron aprobadas: la Ley Boggs (*Boggs Act*) de 1951 y la Ley sobre el control de narcóticos de 1956 (*Narcotics Control Act*), que por cierto fueron criticadas por la severidad de sus castigos²⁹⁸ (véase cuadro 5.1). En la década siguiente fue notorio el abuso de drogas entre la juventud, nunca hasta entonces el consumo por parte de este sector había alcanzado tan altos índices. La heroína y las drogas

²⁹⁵ Inciardi, *Handbook...*, 8.

²⁹⁶ *Ibid.*, 38.

²⁹⁷ David Musto, *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*. Colombia: Tercer Mundo, 1993, 261.

psicodélicas fueron, junto con la marihuana, las drogas de moda. Ante una evidente participación de la población blanca como consumidora de drogas, la comprensión del problema fue considerada desde otro punto de vista, para comenzar a referirse al consumidor como un enfermo y no como un delincuente y apoyar la creación de programas de rehabilitación.

En 1963, la Comisión Asesora del Presidente sobre Narcóticos y Abuso de Drogas (*President's Advisory Commission on Narcotics and Drug Abuse*), también conocida como la Comisión Prettyman, recomendó al gobierno federal una mayor participación en el tratamiento de adictos a las drogas; en 1965 fueron aprobadas las Enmiendas sobre el Control del Abuso de las Drogas (*Drug Abuse Control Amendments*); en 1968, la FBN (que estaba adscrita al Departamento del Tesoro) junto con la Oficina para el Control en el Abuso de Drogas (*Bureau of Drug Abuse Control*, creada en 1966 adscrita al Departamento de Salud), fueron integradas para dar paso a la creación de la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*, BNDD),²⁹⁹ adscrita al Departamento de Justicia.

Durante los setenta, el gobierno federal percibió que era necesario imprimir un nuevo impulso a la política nacional para el control de drogas, de tal suerte que en el año de 1970 se aprobó la ley sobre las Organizaciones Influenciadas por la Corrupción y el Crimen Organizado y la ley sobre las Actividades Criminales Continuas (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations* y la *Continuing Criminal Enterprise*), leyes que se orientaron a la identificación de organizaciones criminales. Para asistir a las agencias estatales y locales encargadas de la procuración de las leyes antidrogas se estableció la Oficina para el Abuso de Drogas y Ejecución de la Ley (*Office for Drug Abuse and Law Enforcement*, ODALE) en 1972. Meses después fue creada la Oficina Nacional de Investigaciones sobre Narcóticos (*Office of National Narcotic Intelligence*, ONNI) como centro distribuidor de información considerada útil para las iniciativas antidrogas del gobierno federal.³⁰⁰

En 1973, el presidente Richard Nixon instrumentó un plan para reorganizar las actividades de combate a la oferta y la demanda. Una de las directivas más importantes fue la creación de la Agencia para el Control de Drogas (*Drug Enforcement Administration*, DEA), adscrita al

²⁹⁸ Lyman y Potter, *Drugs...*, 20.

²⁹⁹ *Ibid.*, 22 y 23.

³⁰⁰ *Ibid.*, 299.

Departamento de Justicia. Bajo este plan, el administrador de la DEA reportaría directamente al Procurador General y absorbería los recursos humanos y financieros de las BNDD, ODALE y ONNI.³⁰¹

En la década de los sesenta el número de estadounidenses que habían consumido marihuana al menos una vez en su vida se elevó de unos pocos cientos de miles a un número aproximado de 8 millones y para principios de la década siguiente el número se elevó aún más, la opinión pública presionaba al gobierno para reducir las penas por consumo y distribución de marihuana e incluso legalizar su consumo en pequeñas cantidades.³⁰² Se hablaba de la “descriminalización” de la marihuana; figura a través de la cual la posesión de marihuana para consumo individual ya no sería delito, no así su venta y distribución. Como resultado, la Ley Comprensiva de Control y Prevención del Abuso de las Drogas (*Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*) de 1970 redujo las penas por consumo de marihuana. Sin embargo en 1980, las encuestas reflejaron que había disminuido el número de personas que apoyaban su legalización³⁰³, por lo que diversos estados revisaron sus legislaciones con el fin de controlar efectivamente el consumo de esta droga.³⁰⁴ En la década de los ochenta, el Congreso estadounidense publicó dos leyes para contener el problema de la droga, la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986 y la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988, ambas publicadas durante la administración Reagan (véase cuadro 5.2).

A la par que en Estados Unidos se llevaba a cabo esta larga carrera legislativa, en el escenario internacional la influencia estadounidense también estuvo presente. En el contexto de Naciones Unidas, el régimen de control de drogas de la organización mantuvo el enfoque basado fundamentalmente en el combate a la oferta. En 1961 se redactó la Convención Única sobre Drogas Narcóticas que codificó, armonizó y fortaleció el régimen legal previo. Fueron puestas bajo control internacional el arbusto de coca, la adormidera y sus derivados y la planta *cannabis*, obligando a los gobiernos a limitar la producción para propósitos exclusivamente

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Como ahora era evidente que se trataba de población blanca quien también consumía marihuana en abundancia, lo que se buscaba entonces era no afectar las vidas ni las libertades individuales de los usuarios estadounidenses de drogas. Véase Inciardi, *Handbook...*, 15.

³⁰³ David F. Musto analizó estos ciclos de condena y tolerancia por parte del público hacia el uso de las drogas, que han llevado a un cambio de actitudes hacia la aceptación y promoción de esfuerzos para lograr su aceptación legal, concluyendo que los periodos de relajación han tenido efectos nocivos sobre la salud nacional y que la historia de la legislación de control de drogas en Estados Unidos es un reflejo de este patrón de cambios recurrentes. Ver Musto, “Pautas...”, 67.

³⁰⁴ Lyman y Potter, *Drugs...*, 24 y 25.

médicos y científicos.³⁰⁵ La Convención de 1961 y su ulterior Protocolo de 1972 consolidaron un régimen internacional con dos características principales: primera, una separación conceptual de la oferta y la demanda (no como elementos funcionales dentro de un solo mercado); y segunda, la represión de la oferta y la tolerancia de la demanda.³⁰⁶

Con el fin de llenar el vacío que dejaba la limitada lista de sustancias controladas de la Convención Única, se firmó la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971 que estableció un sistema de entrega de licencias y controles para una vasta gama de medicamentos enumerados en cuatro inventarios, dispuestos sobre la base de su peligro inherente y sus pautas auténticas de abuso, las drogas menos severas se establecieron en las cédulas III y IV.³⁰⁷

En el decenio de los ochenta, ante la creciente preocupación por las drogas, cristalizó en Naciones Unidas un nuevo enfoque: atender la demanda y no sólo la oferta. En ese tenor se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito de 1987 cuyos principales objetivos fueron establecer los lineamientos para prevenir y reducir la demanda ilícita, controlar la oferta, el tráfico ilícito, así como el tratamiento y la rehabilitación.³⁰⁸ El énfasis que hizo en la demanda y en el tratamiento, en particular, fue mucho más allá de lo que enfoques anteriores alcanzado.

5.2 Principales características de la política internacional antidrogas de Estados Unidos durante los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush padre

Cualquier estrategia que el gobierno estadounidense haya podido plantear en su combate al narcotráfico parte de una idea fundamental: resolver un problema interno en el exterior, o sea, resolver un problema de demanda atacando la oferta. De ahí que “la estrategia estadounidense para el control del tráfico de drogas se haya orientado hacia el lado de la oferta ... teniendo como prioridad la disminución de la oferta de drogas en el extranjero, a través del control de las cosechas en los países productores y de la interdicción de las drogas en tránsito a

³⁰⁵ *Ibid.*, 16.

³⁰⁶ Miguel Ruíz Cabañas, “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”, en Smith, comp., *El combate...*, 210.

³⁰⁷ Jack Donnelly, “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas” en Smith, comp., *El combate...*, 362.

³⁰⁸ *Ibid.*, 365.

Estados Unidos”.³⁰⁹ Lo que en la práctica se tradujo en un constante desgaste diplomático entre América Latina y Estados Unidos, sobre todo con Colombia y con México.

Los encargados de la política antidrogas elaboraron sus programas de trabajo en aras de combatir la producción, procesamiento, venta, tráfico y distribución de drogas en el extranjero mediante de la erradicación de cultivos, interdicción de drogas en los países productores o de tránsito y cooperación internacional con los países donde se producía o transitaba la droga hacia Estados Unidos. Guadalupe González escribió : “La creencia dominante en Estados Unidos ha sido que la raíz del problema de drogas está en la disponibilidad de narcóticos, no en la existencia de su extensiva y creciente demanda. Esto ha guiado al gobierno estadounidense a concentrar en el exterior su lucha contra las drogas. El país transfiere así los costos y responsabilidades de la lucha a los gobiernos en las zonas productoras.”³¹⁰ Destacó además que las drogas que causaban mayor preocupación a los estadounidenses –heroína, cocaína y marihuana – provenían del exterior (si bien durante el periodo en estudio ya se registraba un porcentaje importante de producción interna de marihuana), de ahí que la relación que estableció entonces el gobierno estadounidense entre las drogas y su origen extranjero lo haya impulsado al empleo de diversos instrumentos de política exterior que incluyeron el empleo de la diplomacia, amenazas, dinero hasta la fuerza militar para prevenir la entrada de drogas a su territorio.³¹¹

Este afán de localizar el problema en el extranjero, llevó a concebir estrategias que al partir de premisas erróneas no consiguieron los resultados esperados. Tal fue el caso de la política de ataque a la oferta con la expectativa de que la disminución en la misma provocaría un incremento tal en los precios que reprimiría la demanda. La fórmula no tuvo el éxito esperado, ya que los costos que menos influían en el precio de venta de las drogas en el mercado estadounidense, eran precisamente los relacionados con su producción. Mark Kleiman da un ejemplo. “De los cinco dólares que cuesta una pieza o roca de crack, sólo unos 50 centavos van a parar a los agricultores, procesadores y exportadores. El 90% restante se añade después de que la droga entra a Estados Unidos y produce ganancias que no son afectadas

³⁰⁹ Miguel Ruíz-Cabañas, “Mexico’s changing Illicit Drug Supply-Role”, en Guadalupe González y Marta Tienda, eds., *The Drug Connection in U.S.–Mexican Relations*, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California (documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), 1989, 64.

³¹⁰ Guadalupe González, “Introduction” en González y Tienda, eds., *The Drug Connection...*, p. 6.

³¹¹ Mathea Falco, “Foreign Drugs, Foreign Wars” en *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences* 121, núm. 3, verano de 1992, 1.

por lo que sucede en Los Andes o en las aduanas estadounidenses”.³¹² Peter Reuter señala que aun cuando se lograra aumentar el precio de las drogas en los puertos de entrada, el efecto sobre el precio final sería despreciable, ya que el precio de exportación representa menos del 10% del precio al consumidor en el caso de la marihuana, cocaína y heroína.³¹³

La escasa atención que se le otorgó largamente a la reducción de la demanda fue puesta de manifiesto por la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado, que en el texto de su informe al presidente, en 1986, reportó “la historia de la política federal de control de drogas demuestra que los enfoques para reducir la oferta de drogas han sido la respuesta preferida y dominante del gobierno federal en los últimos 75 años. Sólo recientemente la naturaleza de la demanda – oferta ha sido comprendida ampliamente, lo que ha llevado a un mayor énfasis sobre las virtudes de los programas destinados a reducir la demanda”.³¹⁴ En ese mismo año, el director de la DEA, John C. Lawn, había declarado que “la aplicación de la ley no puede resolver y, en realidad, no ha resuelto ni resolverá el apetito de drogas que hay en el país”.³¹⁵ Lawn pedía que el gobierno federal redujera la demanda de drogas por medio de programas de educación y tratamiento, y que dejara de depender tanto de la policía y los agentes federales.

Sin embargo, el gobierno estadounidense continuó invirtiendo una gran cantidad de recursos en programas de erradicación e intercepción de drogas fuera de Estados Unidos, no obstante haber demostrado su ineficacia para reducir el flujo de drogas hacia su país y de la creciente producción interna de marihuana y drogas sintéticas como las anfetaminas y metanfetaminas.

Al trasladar la responsabilidad de su problema de drogas hacia el exterior, a tono con el discurso teórico de la existencia del “enemigo externo”, las administraciones de la Casa Blanca generaron leyes que proyectaron la actividad de la justicia estadounidense hacia regiones fuera de su jurisdicción nacional. Tal fue el caso de la Ley contra el abuso de drogas de 1986 (*Anti-Drug Abuse Act, 1986*) que catalogó como crimen la manufactura o distribución de drogas fuera de Estados Unidos si era con la intención de ser exportadas a su territorio, además de

³¹² *La Jornada*, “Muestran ineficiencia los acuerdos antinarcoóticos”, julio 9, 1990, p. 20.

³¹³ Citado en Ma. Celia Toro, “La política ...”, 207.

³¹⁴ President’s Commission on Organized Crime, “Report to the President and the Attorney General, America’s Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime”, Washington D.C., 1986, p. 187, citado en Miguel Ruíz-Cabañas, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano – estadounidenses”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, coords., *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*. México: Instituto Matías Romero, SRE-ITAM, 1998, 110.

³¹⁵ Citado en Riordan Roett, *México y Estados Unidos: manejo de la relación*, México: Siglo XXI, 1989, 36.

establecer el proceso anual de certificación, por medio del cual “el ejecutivo estadounidense debe certificar ante el Congreso que los países considerados como grandes productores o de tránsito de drogas han cooperado plenamente con Estados Unidos...”³¹⁶ El Congreso tenía un período de 30 días para evaluar y revocar la decisión presidencial por medio de una resolución conjunta. Los países no certificados serían objeto de una serie de sanciones que incluían desde la suspensión o reducción en la cuota de asistencia económica y sanciones comerciales, hasta la oposición estadounidense a que los bancos multilaterales de desarrollo les extendieran préstamos. También a discreción presidencial, Estados Unidos podía suspender vuelos comerciales a países no certificados o retirar las visas a los ciudadanos de los países que no fueron certificados (véase cuadro 5.3).³¹⁷

La certificación resultó en un instrumento político con efectos concretos que trasladó a los países productores la responsabilidad política y operativa del control de la producción de sustancias ilegales y su tráfico, de manera que cualquier aumento en el consumo en la sociedad estadounidense sería considerado por Estados Unidos como un motivo de presión política y económica hacia estos países y de fuertes fricciones diplomáticas, como ha sido en el caso con México. Por otra parte, la evaluación que se hacía sobre la cooperación de los países era subjetiva, los indicadores que utilizaba el gobierno estadounidense difícilmente medían la efectividad o voluntad política para cooperar. Mathea Falco refiere “la certificación, en el momento de su establecimiento, representaba una oportunidad de acción unilateral y despliegue de poder de una nación en momentos en que diversos observadores extranjeros cuestionaban el liderazgo político de Estados Unidos.”³¹⁸

Hubo, sin embargo, ocasiones en que el gobierno estadounidense desistió de penalizar a algunos países que de otra manera no hubieran sido certificados, como Líbano, Bolivia³¹⁹, Colombia y Pakistán debido al alto costo político y por considerarlo de seguridad nacional. En la práctica la no certificación fue reservada a países con los que Estados Unidos tenía escasas relaciones como Irán, Birmania, Laos, Afganistán y Siria (que juntas producían 90% de la producción mundial de opio); no obstante, los países sudamericanos, productores de toda la cocaína que se consumía en Estados Unidos, si fueron certificados.

³¹⁶ Miguel Ruíz – Cabañas, “Intereses contradictorios...”, 112.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ Mathea Falco, “Passing Grades. Branding Nations won’t Resolve the U.S. Drug Problem”, *Foreign Affairs* 74, núm. 5, septiembre – octubre de 1995, 15.

³¹⁹ Bolivia no fue certificada en 1986 y 1987 y durante el gobierno de William Clinton, Colombia no fue certificada en 2 ocasiones.

Estas decisiones de certificar o no a los países productores llevan a reflexionar sobre el manejo político de este proceso por parte del presidente y del Congreso de Estados Unidos. Cada año, el debate de la certificación estuvo unido al interés doméstico de cómo incrementar la popularidad con los votantes adoptando línea dura contra el tráfico de drogas, o bien, aprovechando la oportunidad de causar problemas al presidente por parte de un rival político que buscaba oponerse a la estrategia presidencial.³²⁰ Es por esto que se llegó a considerar que lo que realmente medía el proceso de certificación era la voluntad política de aceptar las premisas estadounidenses de su política antidrogas para combatir el fenómeno de las drogas y no la efectividad en hacerlo.

Cuando Ronald Reagan se postuló como candidato a la presidencia se comprometió a tener mano firme en el combate a las drogas. Fue así que desde que Reagan llegó a la Casa Blanca, el presidente elaboró su agenda antidrogas en función del cambio que se estaba registrando en los patrones de uso de drogas. Aunque la marihuana era ampliamente usada junto con la heroína (aunque ésta en menor medida), la cocaína reclamaba la atención de las autoridades a cargo del combate a las drogas. El consumo de cocaína que había iniciado a fines de los sesenta y principios de los setenta, se triplicó en el curso de 1977 y 1979.³²¹ Unos años después, a mediados de los ochenta un nuevo y altamente adictivo derivado de la cocaína había aparecido en el mercado: el *crack*.

Por principio, el gobierno dio mayor énfasis a la captura de contrabandistas y al decomiso de sus mercancías, trasladando el grueso de las labores del combate al narcotráfico a la persecución de narcotraficantes sobre todo fuera del territorio americano. Pronto la Casa Blanca concentró su retórica en atacar la fuente del narcotráfico, propuesta que estableció las bases para lo que sería la estrategia anti-narcóticos de Estados Unidos en los años venideros y que se reflejaría en el presupuesto que el gobierno federal asignaría para el combate a las drogas (véase gráfica 5.1).

Fue así que durante la administración Reagan el gasto federal destinado a combatir las drogas creció más de tres veces, de \$ 800 millones de dólares en el año fiscal de 1981 a \$ 2.5 mil millones de dólares para el año fiscal de 1988, en su mayor parte destinado al control de la

³²⁰ Miguel Angel Valverde, "Good bye to Certification. The New Focus of U.S. Drug Policy", *Voices of Mexico*, núm. 52, p. 62

oferta.³²² Por ejemplo, según reporte de la Oficina del Contador General (*General Accounting Office, GAO*),³²³ de 1982 a 1986, del total del gasto federal para el control de drogas, 90% fue canalizado a combatir la oferta, siendo Colombia, Perú y Bolivia los principales objetivos de su política antinarcóticos y como principales técnicas de combate, la erradicación y la interdicción.

Congruente con este propósito, sólo tres meses después de firmar la ley antidrogas de 1986, el presidente Reagan sometió la propuesta de eliminar mil millones de dólares del presupuesto de 1988 destinado al control de drogas. Entre los principales recortes consideraba la reducción a la mitad de los fondos para programas de rehabilitación y \$400 millones de dólares menos para programas de educación. Dado que Reagan ya había disminuido el gasto federal en los rubros de tratamiento y prevención de \$200 millones en 1982 a \$126 millones en 1986, varios gobernadores, alcaldes y autoridades locales parecían frustrados y confusos acerca de las prioridades reales de Washington. Charles Rangel, congresista por Nueva York, declaró “estos recortes cuestionan el compromiso de la administración para desarrollar una estrategia nacional efectiva contra el abuso de drogas”.³²⁴ A pesar de estas expresiones, en 1986, el 82% de los recursos federales se destinó a actividades policíacas, de las que destacó la interdicción, quedando 17% para la prevención y rehabilitación y 1% a programas internacionales de cooperación.³²⁵ Al término de esta administración, en 1988, se destinó más del 70% del gasto federal a la aplicación de programas de erradicación de cultivos en los países productores en el extranjero y a la interdicción de drogas que los narcotraficantes buscaban ingresar a territorio estadounidense³²⁶. En promedio, Celia Toro estimó que aunque de 1981 a 1990 el presupuesto destinado a educación y tratamiento de usuarios actuales o potenciales ascendió, sólo 25% del presupuesto federal para el control de estupefacientes se dedicó a esas actividades.³²⁷

³²¹ Informe del Instituto Nacional contra el Abuso de Drogas, 1979, citado en Bertram et al., *Drug War Politics. The Price of Denial*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1996, 111.

³²² Kate Doyle, “The Militarization of the Drug War in Mexico”, *Current History. A World Affairs Journal* 92, núm. 571, febrero de 1993, 85.

³²³ Citado en Mary H. Cooper, *The Business of Drugs*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990, 107. Mathea Falco al respecto apunta que los esfuerzos por reducir la oferta dominaron el 80% de los fondos federales contra la droga durante la administración de Reagan.

³²⁴ Bruce M. Bagley, “The New Hundred Years War? U. S. National Security and the War on Drugs in Latin America” en Donald J. Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*. West Port, CT: Greenwood Press, 1989, 47.

³²⁵ Toro “La política...”, 201.

³²⁶ Lyman y Potter, *Drugs...*, 402.

³²⁷ Toro “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce M. Bagley, comps., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México: Coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Porrúa, 1988, 378.

En 1986 se aprobó la Ley contra el Abuso de Drogas, que fue no sólo el resultado de la lucha que impulsaba Reagan contra las drogas sino, como lo señala Celia Toro, "la suma de esfuerzos realizados en los últimos 20 años por la administración norteamericana para mantener el problema dentro de límites aceptables, a través de sistemas de regulación, prohibición y penalización".³²⁸ Por otra parte, aun cuando esta ley fue una importante declaración para reducir la gran demanda de drogas ilícitas en Estados Unidos, el mismo presidente y la clase política en general iban en otra dirección; se fortalecieron los programas que limitaban la producción en los países extranjeros, y en 1987 la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (*Bureau of International Narcotics Matters*) recibió la cifra récord de \$ 118 millones de dólares por parte del Congreso para ampliar los programas de erradicación de narcóticos.³²⁹

En noviembre de 1988, el Congreso aprobó la Ley contra el Abuso de Drogas que aunque conservó el énfasis en las estrategias que combatían la oferta y la intercepción, incorporó como nuevo enfoque la atención a la demanda, solicitando mayores asignaciones del presupuesto federal contra las drogas para programas internos de control de la demanda para los años siguientes, intenciones que no se reflejaron en la realidad. Un editorialista del *New York Times* escribió "no es que Estados Unidos pierda la guerra contra las drogas, más bien nunca decidimos llevarla a cabo".³³⁰

Había voces que apoyaban un mayor combate al consumo, entre ellas, el Juez Irving Kaufman, presidente de la comisión establecida por el Presidente Reagan para investigar actividades del narcotráfico relacionadas con el crimen organizado, quien denunció "Las actividades de represión del narcotráfico han sido probadas al máximo. Pero debemos reconocerlo, no han tenido éxito... Para que la represión del narcotráfico pueda tener éxito, es indispensable otorgar la primera prioridad a los programas de prevención destinados a convencer a los estadounidenses a no recurrir al consumo de drogas ilícitas."³³¹

³²⁸ Toro, "La política...", 202.

³²⁹ Cooper, *The Business*, 108.

³³⁰ Citado en Gregory F. Treverton, "Antinarcotics Strategies and U.S.- Latin American Relations" en Mabry, ed., *The Latin American* ..., 140.

³³¹ Resumen informativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no. 5, México, Febrero 22, 1990.

Samuel del Villar comenta al respecto “no hay éxito en el ataque al abuso de la droga en casa, porque prácticamente no hay ataque contra la demanda ni contra la producción interna”³³² y opina que la estrategia de prevención sólo fue una campaña publicitaria tomando a los ex - drogadictos como héroes y que más que prevenir a la juventud, estas campañas resultaron un estímulo para los jóvenes.

Cuando George Bush, padre asumió la presidencia en 1989 reafirmó su compromiso de intensificar la guerra contra las drogas,³³³ se denominó él mismo como un “*though guy*”, comprometido a demandar sanciones más fuertes contra cualquiera que estuviera involucrado en el negocio de las drogas, al mismo tiempo que su retórica apoyaba la disminución de la demanda. Al inicio de su administración declaró “la respuesta al problema de las drogas recae más en la parte de la demanda que en la oferta o en la interdicción y cierre de fronteras”³³⁴ y añadió que se iban a estimular los esfuerzos en el área de la educación por medio de una mayor inyección de dinero. En la práctica, si bien dedicó mayor atención a la demanda de lo que hiciera el gobierno de Reagan, la política internacional de Estados Unidos en materia de drogas conservó su primordial insistencia en el control de la oferta, enfocada principalmente en América Latina, en particular Bolivia, Perú y Colombia y a las organizaciones de traficantes de drogas residentes en Colombia.

El gasto federal destinado para el combate a las drogas de la administración Bush padre creció de \$2.5 mil millones de dólares en 1988 (último año de la presidencia de Reagan) a 7.8 mil millones de dólares en 1993.³³⁵ Así mismo, aunque Bush se comprometió a fortalecer los programas de educación para combatir la droga y reducir la demanda en el interior, durante su administración los programas para reducción de la demanda a través de educación, prevención y de tratamiento, sólo recibieron 30% de los fondos federales destinados a combatir la droga, 10% más que durante los 8 años de Reagan.³³⁶ De hecho, las estrategias de penalización de la oferta de narcóticos se endurecieron con una mayor participación del componente militar. En el período 1989 –1990 el gobierno patrocinó la continua expansión del

³³² Samuel del Villar, “De la narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México”, en Gabriel Székely, comp., *México-Estados Unidos 1985*, México: El Colegio de México, 1986, 88.

³³³ En agosto de 1989, durante su primera presentación en televisión antes sus electores, el nuevo presidente centró todo su discurso en un solo tema, “la guerra contra las drogas”. Ver Dwight B. Heath, “U.S. Drug Control Policy: A Cultural Perspective” en *Daedalus* 12, núm. 3, verano de 1992, 269.

³³⁴ Cooper, *The Business*, 143.

³³⁵ Eva Bertram et al. *Drug War Politics. The Price of Denial*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1996, 110.

³³⁶ Bruce M. Bagley, “Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas” en Smith, comp., *El combate...*, México: FCE-Sección de Obras de Política y Derecho, 1993, 205 y Mathea Falco, “Políticas y perspectivas ...”, 285.

papel militar de Estados Unidos³³⁷ e intensificó la presiones sobre otros gobiernos del hemisferio para que asignaran un mayor papel a sus propias fuerzas armadas en el combate al tráfico de drogas, estrategia que le obligó a promover acuerdos de cooperación con los países en donde se producían o enviaban drogas, a fin de proporcionar capacitación policiaca y asistencia técnica.

Como sucedió con su predecesor, el discurso político de Bush se convirtió en el camino para intervenir en los países productores de drogas y de tránsito al ubicar al enemigo fuera de territorio nacional. Noam Chomsky señaló “el intervencionismo es una constante de la política estadounidense hacia América Latina y busca subordinar a los países de la región a los intereses económicos y políticos de Washington”.³³⁸

Participación Militar

El impulso que dio Reagan al combate al narcotráfico tal parece que impulsó también un cambio en la percepción sobre el asunto del consumo de drogas en Estados Unidos, ya que de ser considerado un problema de salud pública pasó a ser considerado como un problema de criminalidad, percepción que conllevó definir al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional y a proponer la incorporación y participación de las fuerzas armadas estadounidenses en la detección e intercepción del tráfico ilícito de drogas fuera de su territorio. Política que se mantuvo bajo la presidencia de Bush.

Durante la década de los ochenta los partidarios de una mayor intervención militar solicitaron el otorgamiento de facultades a los servicios armados de Estados Unidos para interceptar embarques de drogas y detener a contrabandistas de drogas a través del despliegue de fuerzas militares en países extranjeros. Quienes urgían tales acciones consideraban que el tráfico de drogas representaba “una forma insidiosa de invasión extranjera”³³⁹ que requería

³³⁷ William J. Bennet, Director “zar antidrogas” al frente de la ONDCP, proclamó la participación del ejército en el control de la oferta de drogas, postura que por cierto fue criticada por el Departamento de Defensa. Cooper, *The Business...*, 143.

³³⁸ *El Día*, “El fantasma del comunismo a ha sido sustituido por el narcotráfico”, junio 6 de 1991, p. 6.

³³⁹ La Ley *Posse Comitatus* (1878) impedía a las Fuerzas Armadas ejecutar labores policiacas en el territorio estadounidense pero en 1981 la Enmienda Nunn les autorizó para actuar en las fronteras y aguas territoriales así como en el extranjero, en apoyo a la lucha antidrogas. Véase Silvia Vélez, “Las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Razones y efectos”, en Mónica Gambrill, coord., *La globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, México: CISAN, UNAM, 2002, 379.

³³⁹ Bagley, “Los mitos ...”, 181.

nada menos que la movilización a gran escala de las fuerzas armadas estadounidenses. Sin embargo, la participación de las fuerzas militares en la búsqueda o el arresto de civiles estaba prohibida, por lo que su acción quedó limitada a compartir información con funcionarios civiles, prestar equipo a las agencias de la ley estadounidense, ayudar en el manejo del equipo y poner las instalaciones militares a disposición de agentes federales.³⁴⁰ También estaba el compromiso por parte de los militares de proporcionar información a la policía fronteriza sobre actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico que hubiera sido detectada durante sus operaciones militares.

En el primer periodo de Reagan el papel de la fuerza militar estadounidense en el combate federal contra las drogas siguió siendo relativamente limitado, situación que cambió ante la presión del Congreso para aumentar la participación militar antes de las elecciones intermedias de noviembre de 1986. Reagan respondió emitiendo la Directiva de Seguridad Nacional (abril de 1986), en la que declaró que el tráfico de drogas era una amenaza “letal” a la seguridad nacional de Estados Unidos, preparando con ello el escenario para una rápida expansión de la participación militar estadounidense en la intercepción de droga en las fronteras de Estados Unidos y en el extranjero. En 1987, la administración Reagan declaró el contrabando de droga a territorio estadounidense como una amenaza a la seguridad nacional y emitió una declaración de “guerra a las drogas”, lenguaje que implicaba mayor presencia de las fuerzas armadas en las actividades de interdicción. Aun así, se mantuvieron limitaciones relativas a la participación militar dentro y fuera del territorio de Estados Unidos, en este último caso, los lineamientos que regularon su participación fueron: las fuerzas armadas de Estados Unidos tienen que ser invitadas por el gobierno anfitrión, serían dirigidas y coordinadas por agencias civiles de Estados Unidos y su papel queda limitado a funciones de apoyo. Había sin embargo, políticos que no apoyaban la participación del ejército en actividades de interdicción por considerarlas estrictamente policíacas. Con todo y estas limitaciones un reporte de la GAO publicado en junio de 1987 indicaba que el presupuesto anual del Departamento de Defensa contra las drogas ascendió de \$ 4.9 millones de dólares en el año fiscal de 1982 a \$ 379 millones de dólares para el año fiscal de 1987,³⁴¹ sobre todo a raíz de las previsiones contenidas en la ley antidrogas de 1986.

³⁴⁰ *Ibid.*, 181-182.

³⁴¹ *Ibid.*, 184 – 185.

Ante la proximidad de discutir el presupuesto para el año fiscal de 1989, se planteó la cuestión de evaluar la repercusión de la participación militar en contra de las drogas, encontrándose que no había elementos que demostraran si programas anteriores habían aumentado la eficacia general de las operaciones de intercepción, por lo que resultaba incierto saber si más apoyo del Departamento de Defensa lograría resultados significativos en el combate al narcotráfico.³⁴²

El fin de la Guerra Fría pareció dar renovados motivos a la administración Bush para solicitar mayores recursos militares para hacer frente al combate a las drogas. En el mes de febrero de 1990, el presidente aludió a “las nuevas amenazas más allá del tradicional antagonismo Este – Oeste de los últimos 45 años...los narcogánsters son una amenaza a nuestra salud nacional y a nuestro espíritu...Ellos deben ser enfrentados con nuestro ejército por aire, tierra y mar”.³⁴³ Otro paso hacia la tendencia de la militarización fue la aprobación de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1989 que ordenaba al Departamento de Defensa actuar como la única agencia líder del gobierno estadounidense para la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales introducidas a Estados Unidos, y le asignaba la función de coordinadora de las agencias federales de comunicación e inteligencia técnica.³⁴⁴ El presupuesto asignado a la Secretaría de Defensa para el combate a las drogas se incrementó de \$357 millones en 1989 a más de mil millones de dólares en 1992.³⁴⁵

Desafortunadamente los resultados no fueron los esperados, el flujo de drogas a Estados Unidos no fue abatido y la producción mundial continuó creciendo. En 1991 la GAO reportó que las importaciones de droga no habían declinado y que los militares americanos estaban decomisando no más del 1%.³⁴⁶

Estrategia Nacional para el Control de Drogas

En la década de los setenta se habían iniciado los primeros ejercicios por parte de Washington en la elaboración de estrategias diseñadas a combatir el problema de las drogas. En 1973,

³⁴²Cooper, *The Business...*, 116 y Falco, “Foreign Drugs...”, 5.

³⁴³Falco, “Foreign Drugs...”, 5.

³⁴⁴Jorge Chabat, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”, *Política y Gobierno* 1, núm.1, enero-junio de 1994, 108.

³⁴⁵Bertram, *Drug War...*, 115.

1974 y 1975 se publicaron los documentos *Estrategia Federal para el Abuso de Drogas y Prevención del Tráfico de Drogas (Federal Strategy for Drug Abuse and Drug Traffic Prevention)*, diseñado para identificar los problemas sobre drogas así como sus posibles soluciones; en 1976, 1979 y 1982 se publicaron documentos similares. En 1984 la Oficina de la Casa Blanca de Política para el Abuso de Drogas (*White House Drug Abuse Policy Office*) publicó otro documento que presentaba también los esfuerzos federales por contar con una estrategia de carácter nacional para el combate a las drogas.

El 18 de noviembre de 1988, el presidente Reagan firmó la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1988 (*Anti-Drug Abuse Act of 1988*) que creaba la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas (*Office of National Drug Control Policy, ONDCP*), una nueva oficina del Ejecutivo encargada de desarrollar una estrategia nacional para combatir las actividades relacionadas con drogas ilegales. Previsto por la ley, la primera estrategia debería ser presentada al Congreso seis meses después de la confirmación del director de la nueva oficina. Fue así que tocó a William J. Bennet elaborar la primera estrategia que fue presentada por el Presidente George Bush padre al Congreso, el 5 de septiembre de 1989. En adelante, la *Estrategia nacional para el control de drogas* identificaría las prioridades nacionales en áreas de control de drogas, prevención, tratamiento, iniciativas internacionales y educación.

Bennet sabía que los esfuerzos federales, estatales y locales para reducir la oferta no habían tenido el impacto necesario para desalentar ni la oferta ni el consumo de drogas ilegales en Estados Unidos, de manera que a su parecer se requería de una estrategia coordinada que involucrara aspectos tales como la educación, tratamiento y aplicación de la ley; incluyendo la necesidad de desarrollar políticas más rígidas con respecto al uso de drogas ilegales.³⁴⁷ Los principales objetivos se describen brevemente a continuación.

Prioridades en materia de justicia criminal. La Estrategia Nacional planteó la vigorosa aplicación de las leyes a través de métodos policíacos efectivos, en el entendido de que el apoyo y cooperación de las agencias procuradoras de justicia estatales y locales era esencial para el éxito del planteamiento. Se habló de las sanciones a los criminales pero también refirieron las limitaciones en cuanto al insuficiente número de jueces y cárceles que

³⁴⁶ Falco, "Foreign Drugs...", 5.

³⁴⁷ Diane M. Canova, "The National Drug Control Strategy: A Synopsis" en Inciardi, *Handbook...*, 340.

obstaculizaban el propósito de dar un castigo apropiado al que infringía la ley.³⁴⁸ Este inciso incluyó la expansión de programas para la erradicación de los cultivos domésticos de marihuana y propuso la creación de un grupo de trabajo a nivel federal, estatal y local que realizara investigaciones sobre lavado de dinero.

Prioridades en el tratamiento. La *Estrategia Nacional* reconoció la necesidad de expandir y mejorar el tratamiento en el abuso de drogas.

Educación y acción comunitaria. Promovió la instrumentación de programas de prevención de drogas en escuelas, colegios y universidades como condición para recibir asistencia federal. Se estimuló a las comunidades locales a movilizarse contra las drogas.³⁴⁹

Prioridades internacionales. Tuvieron como principal objetivo el rompimiento y desmantelamiento de las organizaciones que se dedicaban al tráfico de drogas. Los esfuerzos que se realizaran deberían fracturar todos los aspectos de la actividad ilegal de drogas, incluyendo la producción, procesamiento, transportación, distribución y redes financieras. Se reduciría la oferta de cocaína mediante el combate en las rutas de tráfico como eran América Central, México y el Caribe. Se reduciría la oferta de heroína y de marihuana. Se apoyaría el proceso de certificación. Se promoverían esfuerzos bilaterales y multilaterales para combatir el lavado de dinero.³⁵⁰

Interdicción. La *Estrategia Nacional para el Control de Drogas* mantendría a la interdicción como importante símbolo. Contemplaba fortalecer la interdicción federal aérea, marítima y terrestre; mejorar la inspección; y concentrar esfuerzos en la identificación de los cabecillas y señores del narcotráfico.

Prioridades de investigación. Se concentró en tres áreas específicas: llenar brechas de información ampliando las actividades de recolección de datos, aprender más acerca de programas preventivos y difundir los resultados de las investigaciones.

Prioridades de inteligencia. Reforzaría las actividades de inteligencia de las agencias federales involucradas en el combate al narcotráfico: la Agencia para el Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés), la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en

³⁴⁸ Otro hecho que se cuestiona es la poca efectividad de este tipo de sanciones en reducir el crimen. La Comisión Nacional de Drogas de Estados Unidos no encontró datos capaces de demostrar la eficacia del encarcelamiento por drogas al no disminuir el uso de drogas ilegales. En 1991 se estimaba que 70% de los prisioneros estaban en la cárcel por delitos relacionados con las drogas. Véase Heath, "U.S. Drug Control...", 272 y Smith, *El combate...*, 28.

³⁴⁹ De hecho, aunque los expertos no coinciden con el tipo de programas educativos que se desarrollan, si perciben la educación como el único camino efectivo para detener la demanda. Véase Cooper, *The Business...*, 143.

³⁵⁰ Otra medida que recibió fuerte apoyo fue la destrucción de laboratorios de procesamiento, sobre todo en Sudamérica. Mientras que esta medida era aplaudida en Estados Unidos, los gobiernos en cuyo territorio se realizaban estas labores asumían riesgos políticos por

inglés), los Departamentos de Defensa y de Estado y la Oficina de Aduanas. Se recomendó a las agencias federales, estatales y locales compartir información de inteligencia.³⁵¹

El combate a las drogas al interior

Aún cuando la administración Bush reconoció que la demanda era parte del problema de las drogas, en la práctica las batallas se libraron fuera del territorio estadounidense. Asociada con esta percepción fue la renuencia del gobierno estadounidense a reconocer el problema de las drogas como uno de carácter social, en el que estaban involucrados otros problemas de la misma sociedad como eran el desempleo y la pobreza. Organizaciones negras y latinas coincidieron en ese momento en describir un panorama bastante desalentador de desempleo, pobreza y enajenación, que ante la ausencia de alternativas políticas frecuentemente se expresó en formas antisociales como el crimen y las drogas.³⁵² Noam Chomsky abundó al señalar que no había ningún esfuerzo para abordar la crisis social que, según él, se encuentra en la raíz del problema de la droga. Explicó que era “perfectamente obvio que si la gente está viviendo en circunstancias que son intolerables y no puede salvarse de ellas, encontrará una forma de escapar en la droga... Así que frente a un problema social obvio, la administración Bush no hace ningún esfuerzo para enfrentarlo”.³⁵³

Por otra parte, existió consenso en el rechazo por parte de la sociedad estadounidense por las medidas que pudieran implicar la represión de los ciudadanos como parte de la estrategia para combatir el tráfico de drogas ya que, desde su perspectiva, venía a ser un atentado a las libertades civiles. Cuando Bennet recomendó la pena capital para cualquiera que vendiera drogas a un menor careció de apoyo y en cambio aparecieron llamados para suavizar tanto las sentencias, que eran consideradas muy severas, como las políticas que eran consideradas “duras” en casos relacionados con drogas.

En la década de los setenta, se originó un movimiento a favor del endurecimiento de las sentencias en todo el territorio de Estados Unidos ante el incremento en las tasas de

la presencia del personal militar estadounidense. Por otra parte, las instalaciones podían moverse con cierta facilidad restando eficacia al operativo. Véase *ibid.*, 110.

³⁵¹ *National Drug Control Strategy*, The White House, septiembre de 1989, citado en Inciardi, *Handbook...*, 340–348.

³⁵² *El Financiero*, “Enfoques alternativos contra las drogas”, 27 de septiembre de 1990, p. 33.

³⁵³ *El Día*, “El fantasma del comunismo ha sido sustituido por el narcotráfico”, 6 de junio de 1991, p. 6.

criminalidad en el país, movimiento que se aceleró en la década de los ochenta y que estuvo profundamente entrelazado con la guerra contra las drogas.³⁵⁴ Líderes políticos y oficiales a cargo de la aplicación de las leyes a nivel estatal y local, rápidamente abrazaron la nueva guerra lanzada por la administración Reagan. Los infractores convictos por drogas se enfrentaron con una nueva generación de sentencias obligatorias promulgadas en todo el país. La Ley contra el Abuso de Drogas de 1986 y la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988 impusieron cinco años de prisión por posesión de cantidades tan pequeñas como 5 gramos de *crack*.³⁵⁵ Sentencias más severas fueron adoptadas a nivel estatal (por ejemplo en Michigan, de 1978 a 1998, la sentencia por venta de 650 gramos de heroína o cocaína era la misma que por un asesinato en primer grado, que era cárcel de por vida, sin derecho a libertad condicional³⁵⁶). Naturalmente, el impacto fue dramático, criminólogos de esa época documentaron que la población encarcelada se triplicó entre 1980 y 1996 (véase gráfica 5.2), y que el 88% de ese crecimiento se debió a los cambios en la imposición de castigos, mientras que sólo 12% de esa población fue consecuencia de cambios en la tasa de criminalidad.³⁵⁷

A principios de los noventa, se estimó que 85% de los delincuentes en las principales cárceles de Estados Unidos habían cometido delitos relacionados con las drogas ilícitas y en otros lugares de menor importancia cuando menos el 50% de los delincuentes pertenecían a la misma categoría.³⁵⁸

Saturar las cárceles, sin embargo, no desalentó el uso de drogas, por el contrario, además de que los internos no recibían tratamiento para ayudarlos a regenerarse o disminuir la reincidencia (sólo 2% recibió atención seria y sostenida para hacer frente a su adicción³⁵⁹), el ambiente en la prisión promovía el uso de drogas al haber una amplia disponibilidad de ellas en el interior de los centros penitenciarios.

La guerra contra las drogas, como cualquier otra guerra infringió “daños colaterales”, es decir lo daños impuestos no intencionalmente a ciudadanos inocentes o a las instituciones.³⁶⁰ En el entramado social estadounidense, se profundizaron las divisiones raciales y de clases. Los

³⁵⁴ Marc Mauer, "The causes and consequences of prison growth in the United States", en David Garland, ed., *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*. Londres: SAGE, 2001, 5.

³⁵⁵ Mauer, "The causes...", 6.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Peter Smith, *El combate...*, 28.

³⁵⁹ Bertram, *Drug War...*, 29.

problemas relacionados con el abuso de drogas prevalecieron en zonas urbanas, de bajos ingresos y frecuentemente en vecindades de negros e hispanos; los hospitales en las ciudades atendieron el doble de las emergencias relacionadas con drogas que las registradas en los hospitales de los suburbios; los pacientes negros representaron tres veces la tasa de pacientes blancos; y el SIDA contraído a través del empleo de agujas contaminadas tuvo sus peores efectos en las minorías. Fueron los afro-americanos y los hispanos los que saturaron las cárceles de Estados Unidos, frecuentemente por delitos relacionados con drogas.³⁶¹

La evidencia de este sesgo racial se reflejó en el número de arrestos y sentencias. De acuerdo al Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, en 1990 de los aproximadamente 13 millones de usuarios regulares de drogas ilegales que se tenían registrados, 77% eran de raza blanca y 15% de raza negra. Aún más, la participación de afroamericanos en el comercio de drogas no era más grande que la de los blancos. Sin embargo, en 1991 los negros tenían cuatro veces más probabilidad de ser arrestados bajo cargos de drogas que los blancos; en estados como Massachusetts, Michigan, Nueva Jersey y Pennsylvania, la tasa de arrestos para negros era de 7 a 9 veces más alta que la de los blancos. La proporción de negros arrestados creció dramáticamente a medida que la guerra contra las drogas se llevaba a cabo en los ochenta. Los negros, que entonces representaban cerca del 12% de la población³⁶², conformaron cerca del 10% del total de arrestos en 1984, 40% en 1988 y 42% en 1990.

Las sentencias, reflejaron las mismas tendencias: a mediados de los ochenta, los negros recibieron considerablemente sentencias más largas en prisión que los blancos que cometían crímenes comparables. La conclusión fue clara: aunque los negros eran una minoría en el uso de drogas, ellos constituyeron la mayoría de los arrestados, convictos y con sentencias mayores en crímenes relacionados con drogas.

Por otro lado, el alto precio de las drogas promovido por el mismo combate a las drogas, representó una desventaja para los grupos de menores ingresos. Por una parte, se veían obligados a robar o tomar otras medidas desesperadas para conseguir drogas, y por la otra, mientras una persona de altos ingresos podía conseguir las drogas en lugares fuera de la vigilancia policíaca y retirarse a su oficina o a su hogar para usarla, la persona de bajos

³⁶⁰ *Ibid.*, 32.

³⁶¹ *Ibid.*, 37.

³⁶² *Ibid.*, 38.

ingresos tenía que adquirirla y usarla en lugares más expuestos a la acción policíaca. De ahí que el número de arrestos y prisioneros de adictos de bajos ingresos fuera más elevado.

Otro de los daños colaterales del combate a las drogas fue la promoción del crimen por drogas. Algunos crímenes relacionados con las drogas eran efectivamente causados por su uso; en tanto que otros, y en esta categoría se encontraba la mayoría,³⁶³ se cometieron como resultado de las condiciones bajo las cuales la gente las vendía o compraba, siendo estas condiciones producto de las políticas contra las drogas. El crimen por uso y posesión de droga estuvo relacionado con políticas que impusieron sanciones criminales sobre millones de personas que poseían o usaban drogas –sin importar si ellos habían o no cometido algún crimen contra otras personas. Por ejemplo, a fines de los setenta once estados descriminalizaron la posesión de pequeñas cantidades de marihuana, a partir de entonces cientos de miles de usuarios dejaron de ser criminales, y cuando la posesión de marihuana nuevamente fue considerada como una acción criminal en los mismos estados en la década de los ochenta, las tasas de criminalidad se dispararon repentinamente.³⁶⁴

Se distinguió también el crimen por robo, ya fuera el cometido por los usuarios de drogas –incluía allanamiento de morada, asalto y comercio de drogas para conseguir dinero para mantener sus hábitos-, o el crimen cometido por los distribuidores de las mismas, quienes defendían su participación en el mercado mediante acciones violentas contra otros competidores. Ambas acciones se consideraron que eran consecuencia del mercado negro creado por la política contra las drogas desde el momento en que se determinó la ilegalidad de ciertas drogas, prohibiendo su posesión, manufactura, distribución y venta, creando incentivo tanto para compradores como para vendedores a cometer crímenes.

La corrupción y abuso de poder a nivel federal y local, entre policías, jueces o agentes, fue un problema también fruto del mercado negro, que con sus altas ganancias compró los servicios de los encargados de aplicar la ley. En este contexto, destacaron dos hechos, uno, la corrupción permeó todas las labores del combate al tráfico ilegal de drogas, y dos, los incentivos para la misma se incrementaron en la medida en que el combate a las drogas se endureció.

³⁶³ *Ibid.*, 33.

En el período estudiado, diversos grupos criminales participaron en el comercio ilegal de drogas que incluyeron bandas de motociclistas, grupos jamaquinos, afro-americanos, asiáticos, hispanos, para mencionar algunos. Con el combate al narcotráfico surgió lo que ciertos criminalistas denominaron la “teoría de la conspiración extranjera”,³⁶⁵ según la cual el crimen organizado estuvo integrado por numerosos grupos étnicos que competían por la ganancia de bienes y servicios ilegales. Los partidarios de esta teoría concibieron dos tipos de organizaciones: la tradicional (como *La Maffia*) y el crimen organizado no tradicional. Este último representado por grupos criminales organizados que emergieron desde mediados de los setentas y que se concentraron en el comercio de drogas ilegales como principal fuente de ingresos.³⁶⁶

En función del tipo de drogas y período que se analiza en esta tesis, las siguientes fueron algunas de las principales bandas involucradas en la distribución de drogas en territorio estadounidense.

Cocaína. En la distribución de cocaína a nivel de mayoreo estaban los grupos colombianos que controlaban la distribución en el noreste, en ciudades como Boston, Miami, Newark, Nueva York y Filadelfia. Los grupos dominicanos eran responsables de la distribución en la calle. Las organizaciones mexicanas estaban a cargo, principalmente, de la distribución en la frontera suroeste, oeste y medio oeste, aunque también tenían centros de operación en Chicago y Atlanta.³⁶⁷

Crack. Destacaron bandas callejeras de origen dominicano, puertorriqueño y jamaquino. La banda denominada *The Crips and the Bloods* que en 1989 controlaba el 30% de la distribución de *crack* en el país y tuvieron presencia en 46 de los 50 estados estadounidenses.³⁶⁸

Heroína. En la distribución de la heroína mexicana y sudamericana, estaban presentes los traficantes colombianos en el noreste y costa este, y los mexicanos en el occidente, medio oeste y suroeste. Los traficantes chinos controlaban la distribución de la heroína proveniente del sureste asiático, principalmente en el noreste y costa oriental de Estados Unidos; también participaron grupos criminales de África Occidental y nigerianos. En relación a la distribución de la heroína de Asia Sudoccidental, participaban grupos de libaneses, pakistaníes, turcos y

³⁶⁴ *Ibid.*, 34.

³⁶⁵ Lyman y Potter, *Drugs...*, 209.

³⁶⁶ *Ibid.*, 204.

³⁶⁷ DEA, *Drug Trafficking in the United States*, junio de 2003, 2. <http://www.usdoj.gov/dea/concern/drug-traffickingp.html>

³⁶⁸ George Reugert, *The Geography of Illegal Drugs*. Boulder: Westview Press, 1996, 21.

afganos cuyos mercados se concentraban en áreas de Estados Unidos donde residiera población proveniente de esa región de Asia; en ocasiones había presencia de traficantes de África Occidental.³⁶⁹

Mariguana. Principalmente, los grupos mexicanos controlaron la distribución al mayoreo y menudeo en todo el territorio estadounidense. También organizaciones jamaquinas parecían estar involucradas en la distribución de mariguana mexicana. La mariguana del sudeste asiático generalmente se limitó a la costa occidental.³⁷⁰

Ley de Sustancias Controladas. La Ley de Sustancias Controladas (CSA por sus siglas en inglés), Título II de la Ley Comprensiva de Control y Previsión del Abuso de las Drogas de 1970, es el fundamento legal del gobierno en el combate al abuso de drogas y otras sustancias. Esta ley fue la consolidación de numerosas leyes que regularon la manufactura y distribución de narcóticos, estimulantes, depresores, esteroides y químicos empleados en la producción ilícita de sustancias controladas.³⁷¹

La CSA federal clasificó las sustancias en 5 categorías para facilitar la administración y regulación de la manufactura y distribución de narcóticos y otras drogas peligrosas. Las categorías responden a ciertas características de las drogas tales como potencial de uso, uso médicamente aceptado y propensión de crear dependencia psicológica o fisiológica a los usuarios.³⁷²

Las drogas incluidas en la categoría I cuentan con alto potencial de abuso y su uso médico no es aceptado en Estados Unidos. Aquí se consideraban a la heroína y otros opiáceos, así como varios alucinógenos como la mariguana y LSD.

En la categoría II estaban drogas con alto potencial de abuso y se consideraba que su uso podía derivar en serias dependencias psicológicas y fisiológicas, sin embargo, se les reconoció cierto valor medicinal. Destacan la cocaína, morfina y metanfetaminas.

³⁶⁹ DEA, *Drug Trafficking...*, 6.

³⁷⁰ DEA, *Drug Trafficking...*, 10.

³⁷¹ U. S. Department of Justice, *Drugs of Abuse*. Virginia: DEA, febrero de 2003, 1.

³⁷² Inciardi, *Handbook...*, 349.

Las drogas de la categoría III cuentan con menor potencial de abuso y podían crear una moderada o baja dependencia física, su uso médico era aceptado en muchos casos. Ejemplos: las anfetaminas, los esteroides anabólicos, codeína y algunos barbitúricos.

La categoría IV incorporó drogas de bajo potencial de abuso, que podían crear una limitada dependencia psicológica y fisiológica, y su uso médico era aceptado. Se incluyeron el fenobarbital y el valium.

Finalmente, la categoría V incorporó drogas de bajo potencial de abuso, aun menor que las sustancias del rubro anterior y su uso médico era aceptado. Incorporó ciertos narcóticos.

La ley federal dividió las violaciones a la CSA en dos categorías principales: 1) posesión y 2) manufactura, distribución o venta de sustancias controladas. Acorde a esta división, se definió una estructura sencilla en el caso de multas por delitos de posesión, no así en el caso de las infracciones por manufactura/distribución/venta, que incorporó una estructura de multas más elaborada en función del tipo, cantidad y pureza de la sustancia involucrada (véase cuadro 5.4). La CSA también incluyó sanciones cuyo objetivo fue privar a los infractores de las ganancias producto del tráfico ilegal de drogas así como multar a infractores que involucraran el uso de menores para vender drogas a otros menores. Sin embargo, el esquema no castigó la actividad que ponía en marcha toda la maquinaria de lo que es el narcotráfico: el consumo.

En el ámbito estatal, varios estados adoptaron al interior de su legislación catálogos idénticos o similares al federal. En algunos casos, los estados desarrollaron diferentes mecanismos para determinar las multas, y en otros casos organizaron la clasificación de las drogas en diferentes grupos para determinar las penas, multas y sentencias.³⁷³

La diferencias internas entre lo federal y lo estatal, pese al dominio de la ley federal, otorgaron gran autonomía a los estados que les permitió “estirar” el significado de la ley a su conveniencia.

³⁷³ Véase *ibid.*, *Handbook...*, 375.

* Esto ha significado que, a la fecha 27 estados de Estados Unidos hayan permitido ciertas formas de legalización del uso y posesión de marihuana, por ejemplo.

En 1988 casi todos los estados habían adoptado el mecanismo empleado en la CSA federal al establecer dos categorías generales de delitos (por posesión y por manufactura, distribución y venta), sin embargo, las legislaciones estatales contenían un número de disposiciones adicionales estableciendo tipos específicos de delitos no incluidos en la CSA federal o en la de otros estados. Por ejemplo, varios estados adoptaron disposiciones para distinguir el delito de posesión de sustancias controladas con la intención de ser distribuidas, del delito de simple posesión; el primero usualmente implicaba una pena mayor.

Otras legislaciones estatales también establecieron grados en la severidad de las ofensas de acuerdo a la pureza de las sustancias controladas involucradas. Fue el caso de Nueva Jersey, donde no se otorgaba el mismo castigo a alguien que producía una droga narcótica de la categoría I o II con menos de 3.5 gramos de pureza, que a la persona que producía la misma droga con una pureza mayor.³⁷⁴

En el periodo que se estudia, las legislaciones estatales pusieron especial atención a los delitos que involucraban a menores, aunque las disposiciones penales por estos delitos variaban considerablemente de estado a estado, por ejemplo la edad tomada como referencia, había legislaciones que aplicaban solamente cuando el infractor tenía 18 años o más y el comprador menos de 18; en otras, la edad requerida para ser considerado infractor era de 21 años o más y el comprador tener menos de 18.³⁷⁵

Los castigos también variaban para los infractores que distribuían narcóticos y para quienes distribuían drogas no narcóticas, frecuentemente las sentencias menores eran las que involucraban la marihuana.

Agencias involucradas en el control de drogas

El periodo entre 1982 y 1990 probó ser uno prolífico en la elaboración de leyes para el control de drogas, cuya instrumentación estuvo a cargo de una infinidad de agencias tanto en el área nacional como internacional.

³⁷⁴ Inciardi, *Handbook*....., 359.

³⁷⁵ *Ibid.*, 362.

La aplicación de la política para el control de drogas en Estados Unidos fue llevada a cabo por poco más de 30 agencias federales, entre ellas la Agencia para el Control de Drogas (DEA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), la Oficina de Aduanas, la Patrulla Fronteriza y el Guarda Costas (véase cuadro 5.5).

De este amplio espectro destacaron el Departamento de Justicia al cual, en 1968, le fue delegada la autoridad para aplicar las leyes federales para el control de drogas. La DEA, creada en el año de 1973, adscrita al Departamento de Justicia y declarada agencia líder de los esfuerzos operativos del gobierno federal en la lucha contra el comercio ilegal de drogas tanto a nivel nacional como internacional. Fue la única agencia federal que tuvo como responsabilidad el control de drogas mediante el arresto de contrabandistas, de preferencia antes de que llegaran a territorio estadounidense, actividad que promovió el establecimiento de sus agentes en el extranjero. En territorio americano, la DEA estuvo a cargo de las actividades de erradicación de mariguana así como de dar apoyo a las agencias estatales y locales con el programa interno de erradicación y supresión de *cannabis*.³⁷⁶ Adicionalmente, trató de coordinar los esfuerzos de las agencias federales, estatales y locales involucradas en el combate a las drogas. Sobresalió también el FBI, división del Departamento de Justicia y brazo principal del gobierno federal en lo que a procuración de la ley se refirió, en 1982 le fue delegada la jurisdicción para que, junto con la DEA, se encargara de aplicar las leyes de control de drogas y también con jurisdicción para capturar narcotraficantes.

En el área de investigación científica sobresalió la labor del Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (*National Institute on Drug Abuse, NIDA*), creado en 1974 con la misión de promover la investigación sobre el abuso de drogas y la adicción. Asimismo, promovió la difusión de sus resultados con el objetivo de combatir el abuso de drogas, prevenir la adicción y proporcionar tratamientos para la misma. Desde 1978 colaboró con la Organización Mundial de la Salud en programas para la reducción de la oferta y demanda de drogas ilícitas, en esfuerzos de investigación y capacitación, y en programas de asistencia a países en desarrollo con problemas relacionados con el abuso de drogas. En 1992 pasó a ser parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos (*Department of Health and Human Services*). La actividad científica del Instituto representó 85% de la investigación mundial sobre aspectos de salud relacionados con el abuso de drogas y adicción.³⁷⁷

³⁷⁶ Cooper, *The Business...*, 117.

³⁷⁷ Inciardi, *Handbook...*, 198. y www.nida.nih.gov/NIDAWelcome.html

En 1978 se creó el Comité Nacional de Investigaciones sobre Consumo de Drogas (*National Narcotics Intelligence Consumer Committee, NNICC*), para coordinar la cascada de información que tantas agencias involucradas en el control de drogas generaban.

A nivel internacional los departamentos de Estado, Justicia y Defensa estuvieron activamente involucrados en las tareas para interrumpir el flujo de drogas antes de que llegaran a territorio estadounidense. Su participación incluyó el préstamo de helicópteros y equipo, así como capacitación y asesoría por parte del personal militar a los países productores. Por ejemplo, la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado, cuya actividad principal la realizaba por medio de su fuerza aérea. Por su parte, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) contó con agentes en el extranjero, de quienes adquiría información que turnaba al Centro Contra Narcóticos de la misma agencia. Otro actor que participó en las relaciones que estableció el gobierno estadounidense con el extranjero para el control de drogas fue el Pentágono, que determinó las necesidades locales de carácter militar y policiaco y, conforme lo evaluaba, recomendaba asistencia militar.³⁷⁸

Asistentes en las tareas de estas agencias en el control de drogas y de forma paralela, existieron otras instancias que actuaron como fuerzas de apoyo. En este sentido, en 1982, Reagan estableció la *South Florida Task Force*, conocida como “Operación Florida”, para coordinar los esfuerzos federales antidrogas en la región. El grupo especial para la criminalización del uso y venta de narcóticos (*Organized Crime Drug Enforcement Task Force, OCDETF*) cuya actividad se orientó fundamentalmente a la detección y persecución de los traficantes de drogas, fue creada en 1983 y en ella colaboraron la oficina del Procurador General, la DEA, el FBI, Aduanas y el Servicio de Guarda Costas. En 1983 se creó el Sistema Nacional de Información Fronterizo sobre Narcóticos (*National Narcotics Border Information System, NNIBS*) para coordinar las labores de interdicción.

En 1984, Ronald Reagan estableció el Programa de Combate al Crimen Organizado y a las Drogas³⁷⁹ que se convirtió en la pieza central de la estrategia interior contra las drogas. En el programa participaron múltiples agencias federales en diferentes regiones del país, y como en cualquier burocracia, las agencias involucradas en el combate a las drogas manifestaron sus

³⁷⁸ Lyman y Potter, *Drugs...*, 406.

fuerzas deseos en proteger y expandir sus organizaciones y presupuestos, aun a costa de afectar los resultados positivos del programa visto como un todo.

Para coordinar las estrategias a nivel federal en contra del abuso de drogas surgió, en 1984, el Consejo Nacional sobre Políticas de Narcóticos (*National Drug Policy Board, NDPB*) que en 1988 fue disuelto para dar paso al nacimiento de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP), que fungió como coordinadora de todos los programas gubernamentales sobre reducción en el uso de drogas ilegales en Estados Unidos y de las actividades que las agencias a nivel federal llevaban a cabo para combatir las actividades relacionadas con el abuso y tráfico de drogas ilegales. La oficina fue dirigida por un funcionario de alto nivel conocido como el "Zar de las drogas", cargo que fue desempeñado por primera vez por William J. Bennet.

En octubre de 1988, el Congreso aprobó la Ley de Autorización de la Defensa Nacional la cual ordenó que el Departamento de Estado fungiera como "la única agencia del gobierno de Estados Unidos en la detección y supervisión del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales que entraban a Estados Unidos y asumiera la responsabilidad de integrar el comando federal, el control, las comunicaciones y la información técnica necesaria para la intercepción de la droga en una sola y eficaz red de comunicaciones".³⁸⁰

Cabe señalar que la ONDCP designó en 1990 cinco Áreas de Alta Prioridad en el Tráfico de Drogas (*High Density Drug Trafficking Areas, HDDTA*): Nueva York, Miami, Los Ángeles, Houston y lo largo de la frontera suroeste de Estados Unidos,³⁸¹ y que a la fecha son ya una veintena.

El involucramiento de tantas agencias federales (sin mencionar las estatales correspondientes) motivaron que en muchas ocasiones se duplicaran o traslaparan las responsabilidades y jurisdicciones, cuestionando las asignaciones presupuestales de unas hacia las otras y existiera un rechazo de su parte para compartir información entre ellas, causando tal confusión que parecería que su participación más que apoyar el combate a las drogas representaba una fractura en la estrategia nacional. Cada agencia luchaba por controlar o tener el papel de líder.

³⁷⁹ Bertram, *Drug War...*, 112.

³⁸⁰ Bagley, "Los mitos..." , 193.

³⁸¹ Lyman y Potter, *Drugs...*, " 313, 314 y 332.

Esta problemática hizo indispensable la coordinación entre agencias, a niveles federal y estatal; de no ser así, su eficiencia y resultados quedarían de otra manera opacados y superados por la eficacia de los traficantes de droga y del crimen organizado.

Programas Internacionales de Estados Unidos para el control de drogas

El gobierno de Estados Unidos apoyó las actividades del combate a las drogas en tres áreas: 1) Programas internacionales para suprimir la producción extranjera e interrumpir el flujo de drogas ilícitas a Estados Unidos, 2) Aplicación de la ley interna por medio de las agencias federales y la asistencia a los gobiernos estatales y locales en el arresto de quienes venden drogas ilícitas y 3) Programas para la reducción de la demanda de drogas ilícitas, motivando a la gente a no iniciar el uso de o dejar de usar estas sustancias.³⁸²

Los dos primeros programas, a su vez, estuvieron dirigidos a cumplir con los dos objetivos centrales que la ONDCP identificó en la esfera internacional: a) proteger las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de Estados Unidos y b) romper las fuentes abastecedoras de drogas en el extranjero.

Programas de interdicción. La interdicción consistió en la detención de drogas ilegales en tránsito o a punto de ser internadas a Estados Unidos. Cinco fueron las agencias que se encargaron de la mayor parte de esta actividad. El Departamento de Defensa, el Guarda Costas, el Servicio de Aduanas, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y la Patrulla Fronteriza. Otras agencias fueron, entre muchas más, la CIA, la Oficina del Departamento de Estados de Asuntos sobre Narcóticos Internacionales y Ejecución de la Ley, la Fuerza Aérea, el Servicio de Parques Nacionales y la ONDCP.

Programas para suprimir la producción y el tráfico en el extranjero. El gobierno de Estados Unidos también tuvo programas en otros países que buscaban suprimir la producción de drogas ilegales antes de que éstas entraran a Estados Unidos. Los objetivos de estos programas fueron la destrucción de cultivos e instalaciones, la disolución de las organizaciones de tráfico de drogas y el arresto de los líderes. Las agencias, instancias y departamentos que llevaron a cabo la mayor parte de estas actividades fueron el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, la Agencia para el Control de Drogas (DEA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y el Servicios de Aduanas.

Resultados

El sentimiento generalizado de los estudiosos del tema coincidió al señalar que las iniciativas estadounidenses para controlar la oferta de drogas ilegales fracasaron en su intención de reducir la adicción y los crímenes relacionados con su consumo y tráfico, en tanto que a quienes pagaron impuestos estos programas les costaron más de \$ 100 mil millones de dólares entre 1981 y 1992.³⁸³ Esta percepción fue avalada por numerosos reportes de la DEA, GAO, Departamento de Estado y otras agencias gubernamentales que repetidamente declararon que los costos rebasaron los beneficios, y en ocasiones tal pareciera que los resultados fueron lo contrario a lo que se deseaba.

Aparentemente las cifras sobre consumo parecerían indicar lo contrario. El número de consumidores regulares –personas que han tomado drogas al menos una vez en el lapso de un mes– declinó entre 1985 y 1993 de 22.3 millones a 11.7 millones.³⁸⁴ Sin embargo, de acuerdo a informes de la Casa Blanca, esta caída se explica principalmente por el descenso en el consumo de marihuana que ya había iniciado desde 1979, años antes de la guerra contra las drogas emprendida en los ochenta. De acuerdo a la Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1995, el número de adictos a la heroína creció diez veces entre 1967 y 1993 a aproximadamente 600 000 (a mediados de los ochenta el número de usuarios se estimó en 500 000), y el número de adictos consuetudinarios a la cocaína se elevó a 2.1 millones para 1993. El número de emergencias relacionadas con el uso de cocaína creció 22% entre 1988 y 1993, mientras que las relacionadas con el uso de heroína se elevaron 65%³⁸⁵ (véase gráfica 5.3).

Uno de los resultados de las actividades de erradicación fue, lejos de su contracción, la expansión de campos de cultivo en áreas más remotas para dificultar la erradicación en las nuevas áreas. Además ante la dinámica que caracterizó al mercado internacional de drogas, cuando se tuvieron éxitos en acabar o controlar la producción de drogas en algún país o región siempre aparecían nuevos productores dispuestos a satisfacer la demanda estadounidense y mundial; es el caso de Perú y Colombia. Por otra parte, la misma industria

³⁸² Jonathan E. Sanford, "Drug Control: U.S. International Programs, Agencies, and Budgets", *CRS Report for Congress*, Washington D.C.: The Library of Congress, 14 de abril de 1999, 1.

³⁸³ Falco, "Foreign Drugs...", 3.

³⁸⁴ Bertram *et al.*, *Drug War...*, 10.

³⁸⁵ *Ibid.*

del narcotráfico resultó demasiado lucrativa para poder impedir o persuadir a los campesinos pobres a suspender sus cultivos. Constancia de los magros resultados fue que a nivel mundial la producción de opio se duplicó de 1986 a 1997 mientras que la de cocaína también creció casi al doble.³⁸⁶

Por otra parte, el objetivo de retraer la oferta para elevar los precios al menudeo con el fin de desalentar el consumo, tampoco tuvo el éxito esperado. Como ya se mencionó las enormes ganancias del tráfico de droga se obtienen en el tráfico y venta en las calles de Estados Unidos, y no en los cultivos en los países extranjeros. De 1980 a 1995 el precio de venta en la calle de la heroína cayó más de la mitad mientras que su pureza se acercó al 50%, en tanto que el precio de la cocaína también cayó cerca de la mitad.³⁸⁷

Los resultados de la interdicción en el periodo bajo estudio tampoco tuvieron mucho éxito, más bien fueron decepcionantes. En 1982, siendo George Bush vicepresidente, estuvo a cargo de la *South Florida Task Force*, la campaña de interdicción más grande llevada a cabo en la historia de Estados Unidos. La GAO encontró que en 1983 entraron más drogas al país que en los cinco años anteriores y que solamente 10% del tráfico había sido interceptado. En 1985, la GAO reportó resultados similares.³⁸⁸

Al analizar los resultados de la política antinarcóticos del gobierno estadounidense, Mathea Falco concluye:

"el progreso del combate al abuso de drogas en Estados Unidos se mide en términos de reducir la demanda, no la oferta. La reducción del uso de marihuana y cocaína en años recientes, particularmente entre los americanos con mejor nivel educativo, se ha logrado por preocupaciones por la salud y por las actitudes de rechazo social contra las drogas... Los americanos deberían reconocer que los problemas y soluciones están en casa. La principal estrategia americana antidrogas debe ser reducir la demanda a través de nuevas propuestas sobre prevención, educación, tratamiento y aplicación de la ley... Aun cuando esto no signifique dejar a un lado los esfuerzos internacionales para combatir la producción en otros países y a los narcotraficantes, se trata de continuar los esfuerzos en el plano internacional, pero sin perder de vista que el meollo del problema está en casa. Es aquí donde encontraremos respuestas permanentes."³⁸⁹

Sin embargo, la misma autora se mostró pesimista al decir que la importancia de la reducción de la demanda aún no había sido plenamente reconocida por los funcionarios de los Estados

³⁸⁶ Mathea Falco, "America's Drug Problem and Its Policy of Denial", *Current History. A World Affairs Journal* 97, núm. 618, abril de 1998, 147.

³⁸⁷ *Ibid* y Bertram *et al.*, *Drug War...*, 11.

³⁸⁸ Falco, "Foreign Drugs...", 4.

³⁸⁹ *Ibid.*, 9.

Unidos, y virtualmente no desempeñaba ningún papel en la política internacional estadounidense del control de drogas.

Con todo, la propuesta de Falco tocó la médula del problema, que es la demanda. Suponiendo que desaparecieran los cultivos en el extranjero, o que las fronteras de Estados Unidos quedaran selladas³⁹⁰, y el consumo no pudiera ser controlado, el resultado sería nuevas pautas de consumo. En lugar de buscar drogas de base natural (mariguana, cocaína y heroína) del extranjero, los consumidores estadounidenses buscarían entonces productos sintéticos en el interior del país, como las llamadas “drogas de diseño” como el *Ecstasy* o el *Ice*; sin olvidar la creciente producción interna que ya existe de mariguana, LSD y anfetaminas.

Si en su fase interna la política antinarcóticos de Estados Unidos fue ineficaz, lo fue también en la externa, que implicó el ataque a países productores, presiones sobre todo a los gobiernos latinoamericanos³⁹¹, sanciones económicas y financieras, e intervención policial y militar, todo ello acompañado de altos costos humanos, financieros y de justicia.

5.3 El narcotráfico y la redefinición de la seguridad nacional en Estados Unidos

Como se mencionó en el capítulo 2 del presente trabajo, el fin de la Guerra Fría alteró fundamentalmente la naturaleza de la amenaza representada por la Unión Soviética y sus aliados a la seguridad nacional de Estados Unidos. El concepto de seguridad nacional se abrió entonces como un abanico para albergar los problemas que a partir de entonces pasarían a ser considerados como prioridad nacional, entre ellos, el tráfico y consumo de drogas en Estados Unidos.

Para Celia Toro “el lema de seguridad nacional que históricamente fue vinculado con medidas de contención del comunismo ha demostrado su eficacia política”,³⁹¹ y en ese tenor, el gobierno de la Casa Blanca durante la administración de Ronald Reagan percibió la conveniencia de vincular el narcotráfico con la seguridad nacional, tanto para darle más fuerza a su lucha dando a la opinión pública un nuevo enemigo externo, como para justificar la

³⁹⁰ El concepto de “fronteras selladas” lo desarrolla Peter Reuter en el capítulo “Después de selladas las fronteras: ¿Podrían las fuentes nacionales sustituir las drogas importadas?” en Smith, comp., *El combate...*, 221-237.

³⁹¹ Por ejemplo la “Estrategia Andina” de George Bush padre.

intervención política y militar de Estados Unidos en América Latina, en un contexto que vislumbraba recortes presupuestales al ejército (sin comunismo ¿a quién combatiría el numeroso ejército estadounidense?), el ejercicio de tareas como el mantenimiento de la democracia, la gobernabilidad y el control geoestratégico de la región.

El proceso de vinculación entre narcotráfico y seguridad nacional se inició en un momento de manifiesto acercamiento entre los presidentes soviético y estadounidense³⁹², en este contexto fue importante para el gobierno estadounidense justificar la permanencia militar en el exterior y el narcotráfico aportaba razones suficientes para hacerlo. Ronald Reagan reconoció este hecho cuando en abril de 1986 aprobó la Directiva 221 de Seguridad Nacional en la cual definió al tráfico internacional de drogas como una amenaza a la seguridad nacional de su país, y amplió el círculo de las dependencias y agencias estadounidenses involucradas en el combate al narcotráfico al incluir, como hemos dicho, a los Departamentos de Defensa, del Tesoro, de Transporte, de Justicia y de Estado, la Agencia Central de Inteligencia y la Agencia de Seguridad Nacional. A lo largo del texto de la Directiva mencionada, el documento resaltó la fuerza de “poderosas organizaciones de traficantes que pueden corromper y debilitar las instituciones políticas, sociales y de seguridad de las naciones democráticas”.³⁹³ La lucha contra el narcotráfico se convirtió en un asunto no sólo de salud, sino político debido a “la penetración que el contrabando ha tenido y que ha afectado la estructura interna de la sociedad que ha llevado a la pérdida de control del Estado... desafiando su autoridad”.³⁹⁴

El fenómeno del narcotráfico trajo como acompañantes corrupción y violencia, con una fuerza destructiva capaz de afectar las estructuras económicas, políticas y sociales de los países donde se hacía presente. Para el gobierno de Reagan, la producción y el comercio internacional de drogas generó serias inquietudes ya fuera por los efectos que provocaba en su territorio como por la inestabilidad política y económica que provocaba en ciertos países de América Latina amenazando la propia estabilidad estadounidense y la rectoría política y económica que ejercía en la zona. Al respecto, Donald Mabry escribió:

“el flujo de drogas ilegales desde América Latina es un serio problema de seguridad nacional para Estados Unidos... los efectos del comercio de drogas en los países latinoamericanos que son fuente de drogas como

³⁹¹ Toro, “México y Estados Unidos:...” , 377.

³⁹² En el año de 1985 ya se había realizado la primera reunión cumbre entre ambos mandatarios y se preparaba la segunda para el año siguiente.

³⁹³ Kate Doyle, “The Militarization...”, p. 83.

³⁹⁴ Toro, “México y Estados Unidos: ...”, 371.

Perú y Bolivia o países de tránsito como Colombia, junto con la violencia y la corrupción que acompañan al negocio del narcotráfico desestabilizan a estas naciones... Y en la medida que ellas son aliadas de Estados Unidos, su inestabilidad es una amenaza al sistema de alianzas de este país".³⁹⁵

Guadalupe González se expresó en términos similares al señalar que los traficantes de drogas podrían representar un peligro real a la estabilidad de regiones enteras, lo que llevó al gobierno de Estados Unidos a integrar el asunto de las drogas en su agenda política junto con temas como el del terrorismo, con la atención que un día le concedió a la subversión comunista.³⁹⁶

En ese proceso de redefinición del concepto de seguridad nacional, el tema del narcotráfico facilitó al gobierno estadounidense retomar el concepto del "enemigo externo" ignorando los factores económicos y socioculturales internos que estimulaban el problema. William J. Bennet "Zar antidrogas" declaró en septiembre de 1989 que la soberanía nacional estaba en juego, "pocas amenazas extranjeras –como las drogas – serán más costosas a la economía de los Estados Unidos. Ninguna daño más a nuestros valores e instituciones nacionales ni destruye más vidas estadounidenses... el daño y la violencia causados por el tráfico de drogas son reales y omnipresentes. Las drogas son una gran amenaza a nuestra seguridad nacional".³⁹⁷ Recordemos sin embargo que la actitud de culpar a los extranjeros por los problemas de drogas es histórica. Desde el siglo XIX se ignoraban las causas internas de la adicción y se argüía que eran otros países así como ciertos grupos étnicos (chinos, negros y mexicanos) dentro de territorio estadounidense quienes promovían el abuso. Casi un siglo después las autoridades estadounidenses continuaban culpando a los países productores de opio, coca y mariguana por los problemas generados por el narcotráfico y por amenazar la seguridad de la nación, punto de vista que colocó a América Latina en una situación delicada por varios motivos: contar en su territorio con importantes países productores de drogas, ser un importante centro de contrabando, cercanía geográfica con Estados Unidos, ser una región en la que Washington deseaba retener bajo su control político y económico ante los cambios geoestratégicos que estaban teniendo lugar en la URSS y en Europa Oriental y el brillante desempeño económico que a lo largo de los ochenta habían tenido Japón, Alemania y el conjunto de la Comunidad Europea, así como los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático.

³⁹⁵ Donald Mabry, "Narcotics and National Security", en *idem.*, ed., *The Latin American...*, 4.

³⁹⁶ González, "Introduction" en González y Tienda, eds., *The drug...*, 4 y 61.

³⁹⁷ Citado en Peter Smith, "La economía política de las drogas. Cuestiones conceptuales y opciones de políticas" en *idem.*, comp., *El combate...*, 45.

La lucha antidrogas permitió al gobierno estadounidense legitimar la intromisión en asuntos que correspondían estrictamente a la jurisdicción interna de cada Estado. La intención “real” de la estrategia gubernamental de apelar a la seguridad nacional para combatir al narcotráfico se descubrió como una estrategia para promover y justificar intervenciones políticas y armadas e influir o presionar política, económica y diplomáticamente en el exterior, siendo los países latinoamericanos los primeros afectados.

La estrategia aplicada por el gobierno estadounidense no resolvió el problema y sí, en cambio, generó conflictos en el ámbito regional debido a la aplicación de políticas ineficaces e intervencionistas. Sin embargo, tuvo fuerte apoyo de la opinión pública estadounidense. De acuerdo a los resultados de una encuesta realizada por el *New York Times* en marzo de 1988, 48% de los encuestados indicaron que el tráfico de drogas era el asunto de política exterior más importante de la nación, en comparación con el 22% que consideraba como primer tema al de Centroamérica, 13% el control de armas, 9% el terrorismo y 4% el asunto palestino.³⁹⁸ Por otra parte, en el año de 1988 se conjugaron varios factores que atrajeron la atención de la opinión pública hacia las drogas: el *boom* en el consumo de la cocaína y en consecuencia de la demanda y la violencia generada por este consumo; la cobertura hecha por los medios de comunicación; la campaña de la primera dama Nancy Reagan “Di no a las drogas” (“*Just Say No*”), y la inquietud en los círculos políticos de Estados Unidos y América Latina por los efectos desestabilizadores que los traficantes de drogas pudieran provocar en el hemisferio.³⁹⁹

Las condiciones externas e internas resultaron propicias a Estados Unidos para emplear la vinculación de seguridad nacional y narcotráfico como una herramienta de manipulación política para influir en problemas reales de seguridad nacional. La Certificación fue una muestra de ello cuando, por ejemplo, Ronald Reagan rechazó retirar la Certificación a aliados cercanos a Estados Unidos. En 1988, descertificó a cuatro países –Irán, Siria, Afganistán y Panamá-, en tanto que Turquía, país estratégicamente importante, no fue mencionado en la

³⁹⁸ Bagley, “The New ...”, 43. En 1988 y 1989 las drogas eran el tópico que más preocupaba a los estadounidenses, aunque en 1990 la guerra del Golfo y el estado de la economía habían desplazado a las drogas del primer lugar. En enero de 1992 las drogas seguían ocupando el tercer lugar en las preocupaciones de los estadounidenses, después del estado de la economía y el desempleo, citado en Jorge Chabat, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”, 102.

³⁹⁹ Bagley, “The New...”, 43.

lista del Departamento de Estado aún cuando la DEA la mantenía clasificada como un importante país de tránsito de heroína.⁴⁰⁰

De este forma medios académicos y políticos de ambos partidos, Republicanos y Demócratas, incorporaron en sus discursos diversas vinculaciones entre seguridad nacional y narcotráfico, a las que Jorge Chabat recomendó darles la correcta dimensión y que organizó de la siguiente manera:⁴⁰¹

1.- Narcotráfico–consumo de drogas–violencia y/o crimen–seguridad nacional. Esta vinculación se podía dar a dos niveles: una la provocada por el consumo ilegal de drogas, ya fuera por personas que necesitaban dinero para adquirir droga o por las personas bajo los efectos de alguna droga determinada; otra, la violencia resultado del enfrentamiento militar con los productores primarios de droga en los países andinos y México o por la policía sobre pequeños traficantes y/o consumidores. Con respecto al primer tipo, esta violencia no era mayor que la provocada por las drogas legales como el alcohol.⁴⁰² En este sentido, señaló Chabat, habría que considerar también al alcohol y al tabaco como amenazas a la seguridad nacional o en todo caso considerar al narcotráfico como un problema de seguridad pública y no nacional, pero al no ser así habría que concluir que el vínculo narcotráfico-seguridad nacional-violencia fue empleado estratégicamente para manipular a la opinión pública estadounidense a favor de la política antinarcóticos seguida por su gobierno. En cuanto a la violencia derivada por el enfrentamiento de los narcotraficantes contra el Estado, ésta nace por la ilegalidad en que se desempeñan sus actividades, suceso que quedaría resuelto en caso de que se legalizara el consumo de drogas ilegales.

2.- Narcotráfico–militarización de la guerra contra las drogas–intervención–seguridad nacional. En cuanto a la militarización de la lucha contra las drogas en territorio de los países productores o de tránsito, la seguridad nacional que está amenazada en este caso, es la de los países latinoamericanos ante la eventual presencia e intervención de las fuerzas militares estadounidenses en su territorio, al atentar contra uno de los supuestos básicos de seguridad nacional: la soberanía territorial de los gobiernos. En este contexto, el origen de la amenaza

⁴⁰⁰ Bagley, "The New ...", 49.

⁴⁰¹ Chabat, "Seguridad nacional...", p. 98.

⁴⁰² En 1983, 54% de los crímenes violentos en Estados Unidos fueron resultado de la influencia del alcohol, y de los condenados a prisión en Estados Unidos en 1989, 29% cometió el crimen bajo influencia del alcohol y 15% bajo influencia de las drogas. En 1989 el

provenía, por lo menos para los países latinoamericanos, más del enfoque militarista que del fenómeno en sí. Sin embargo, la situación se tornó más crítica, de nueva cuenta para los países productores, cuando las organizaciones de narcotraficantes al verse amenazadas enfrentaban violentamente a los Estados donde ellos operaban.

3.- Narcotráfico—guerrilla. Esta conexión fue utilizada para reforzar la prioridad que el gobierno estadounidense quiso darle al narcotráfico, vínculo que a modo de ver de Chabat “no es clara ni constante”⁴⁰³, ya que si bien fue cierto que hubieron momentos de alianzas circunstanciales entre guerrilleros y narcotraficantes, también los hubo de conflicto, e incluso se registraron nexos entre narcotraficantes y gobiernos hostiles a Estados Unidos.⁴⁰⁴

4.- Narcotráfico—corrupción. El poder corruptor del narcotráfico en los cuerpos policiacos y militares, así como en los aparatos de justicia, fue otra de las razones para considerar al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Chabat cuestionó si la corrupción era resultado de la debilidad de las instituciones y funcionarios o producto de una “decisión política razonada del Estado que ve en la tolerancia un riesgo menor para la seguridad nacional que el enfrentamiento”, de ser así la corrupción no sería un elemento real que estuviera poniendo en peligro la seguridad nacional del país. En este orden de ideas, la corrupción constituyó una amenaza a la seguridad nacional para los Estados que tenían interés en aplicar la ley⁴⁰⁵, pero no para los Estados con escasa voluntad política para combatir la corrupción como sucedía en varios países latinoamericanos incluyendo México. Por otra parte, hay que resaltar que el gobierno estadounidense estuvo dispuesto a pasar por alto la narcocorrupción en las élites políticas latinoamericanas en aras de mantener la cooperación gubernamental en asuntos de mayor prioridad en su agenda de política exterior.

tabaco provocó 400 000 muertes prematuras en Estados Unidos, el alcohol 100 000 y las drogas ilegales no más de 20 000. Citado en *ibid.*, 104.

⁴⁰³ *ibid.*, 109.

⁴⁰⁴ Se menciona al gobierno panameño del Gral. Manuel Antonio Noriega, el cual aparentemente promovía el narcotráfico hacia Estados Unidos, motivo por el cual Panamá fue objeto de una intervención armada estadounidense en diciembre de 1989 para aprehender a Noriega y llevarlo ante tribunales de Estados Unidos.

⁴⁰⁵ Chabat, “Seguridad nacional:...”, 110.

Capítulo 6

México y el consumo de drogas en Estados Unidos

"México tiene un problema con la droga. Se llama Estados Unidos." Gregory F. Treverton⁴¹⁰

6.1 Las drogas en México: un combate en dos frentes

6.1.1 Consumo de drogas en México

El papel de México en la producción y el tráfico de drogas, durante el periodo que se estudia ha sido significativo en razón, principalmente, de su vecindad al mayor mercado de drogas del mundo. No obstante, nuestro país no fue un centro de gran consumo. Hasta los años sesenta éste era mínimo, aunque se amplió en los setenta y los ochenta, cuando la fármacodependencia juvenil se convirtió en un problema importante, y aún así marginal comparado con Estados Unidos.

a) *Programa contra la Fármacodependencia, 1981*. No existen encuestas confiables de alcance nacional, sólo a estudiantes, una de ellas fue la que realizó la Secretaría de Salud⁴¹¹ en 1981 a estudiantes entre 14 y 18 años sobre el consumo de drogas. Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- 4.9% de los estudiantes usaban marihuana, 4.7% inhalantes, 5.4% tranquilizantes, 4.3% metanfetaminas y 1.1% cocaína.
- El abuso de drogas por los jóvenes era un problema innegable.
- No existía una demanda masiva de drogas en México.
- El consumo de drogas de alto precio – heroína y cocaína – permanecía restringido.
- La producción de amapola en México respondió a la demanda de Estados Unidos, tanto legal (morfina) como ilegal. Aun la marihuana, un producto de mayor tradición en nuestro país y comúnmente encontrado a lo largo del territorio nacional, tenía efectos marginales

⁴¹⁰ En Gregory F. Treverton, "Los narcóticos en la relación de México-Estados Unidos", en Riordan Roett, comp., *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, Siglo XXI, 1989, 288.

⁴¹¹ Secretaría de Salud, *Programa contra la Fármacodependencia, 1981*, citado por Samuel I. Del Villar, "Controlling the U.S. – Mexican Drug Market" en Guadalupe Gozález y Marta Tienda, eds. *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*. California: Center for U.S.-Mexican Studies/University of California (documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), 1989, 94 y ss.

sobre las costumbres sociales. La cocaína estaba todavía limitada a cierta élite social con patrones de consumo muy diferentes de aquellos del promedio de los mexicanos.

b) *Encuesta Nacional sobre Adicciones, 1988*. En 1988, el sector Salud realizó la Encuesta Nacional sobre Adicciones –la primera en su género en México. De acuerdo a esta Encuesta, 4.8% de la población urbana entre los 12 y 65 años de edad consumió cualquier droga una o más veces.⁴⁰⁸ La marihuana fue la droga con mayor índice de consumo, seguida por tranquilizantes e inhalantes (véase cuadro 6.1), otras sustancias mostraron porcentajes notoriamente bajos, tendencias que estuvieron definidas particularmente por el precio. Si consideramos el consumo de drogas realizado en alguna ocasión, la encuesta señaló que del total de la población urbana mexicana en ese rango de edad, 2.9% usó marihuana, 0.33% cocaína y 0.11% heroína; y si consideramos el consumo realizado en el curso del mes anterior, los porcentajes disminuyen a 0.54% y 0.14% para la marihuana y cocaína, y a un porcentaje insignificante en el caso de la heroína.⁴⁰⁹

El grupo de personas entre 12 y 25 años registró el más alto porcentaje de consumo de marihuana que ascendió a 4.3%, en tanto que el consumo de cocaína fue de 0.5%; para el mismo rango de edad y tipo de drogas, las cifras correspondientes en Estados Unidos fueron de 52.2% y 19.4%.⁴¹⁰

De acuerdo a los resultados de la Encuesta, las sustancias inhalantes eran utilizadas por menores de edad con un alto grado de marginación, mientras el uso de heroína o cocaína estaba relacionado con jóvenes que al trabajar o vivir fuera de nuestro país o al adoptar patrones de conducta ajenos a los de nuestro pueblo, eran atraídos por esas prácticas.⁴¹¹

De acuerdo al sexo, los hombres utilizaron sobre todo marihuana e inhalantes, en tanto que las mujeres empleaban drogas médicas. Los usuarios, tanto hombres como mujeres, se ubicaron primordialmente en los grupos de menor edad (de los 12 a los 17 años).⁴¹²

⁴⁰⁸ PGR, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994, Sumario*. México: Poder Ejecutivo Federal, 1992, 6.

⁴⁰⁹ Celia Toro, *Mexico's "War" on drugs : Causes and Consequences*, Boulder, Colorado; Lynne Rienner Publishers, Inc., 199., 47- 48.

⁴¹⁰ Toro, *Mexico's "War" ...*, 47-48.

⁴¹¹ PGR, *Programa Nacional...*, 8.

⁴¹² *Ibid.*

Como se observa, a pesar de que nuestro país era productor de heroína, su consumo prácticamente no existió, excepto en menor grado a lo largo de la frontera norte. En lo concerniente a la cocaína se consideró como un pequeño pero creciente problema ya que si en el pasado la cocaína se había limitado a los círculos con alto poder adquisitivo, en el período bajo estudio se registró su consumo en círculos menos pudientes.⁴¹³

Debemos hacer notar que la I Encuesta Nacional de Adicciones se apoyó en los datos de los Centros de Integración Juvenil, en las respuestas de las personas que solicitaron servicios de rehabilitación. También no se debe olvidar el contexto de dicha encuesta, en la sociedad mexicana de ese tiempo era mal visto ser adicto, y se acreditaba ese tipo de acciones a los estratos medios y bajos de la sociedad. En los casos de los niveles socioeconómicos altos, los datos no se daban a conocer y su tratamiento se hacía en el extranjero, y más cuando se trataba de personajes públicos y sus familias.

c) *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994.* En el año de 1993 el Ejecutivo Federal presentó el documento *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento*, basado en el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas y en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA) que en ese entonces se encontraban bajo la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud. Los principales resultados, sintetizados, fueron los siguientes⁴¹⁴:

Mariguana

- La mariguana ocupó el primer lugar de consumo de las drogas ilícitas. En 1991, del total de la muestra tomada, el 40% dijo fumar mariguana. Este aumento se debió al bajo costo y la disponibilidad para grandes grupos de población. El grupo social detectado como más vulnerable fueron los adolescentes.
- La mitad de la población encuestada se inició en el consumo de drogas entre los 11 y 15 años de edad, mientras que el 39% de los casos lo hizo entre los 16 y 20 años de edad. Lo dramático de estos datos es que el 4% se inició en el consumo de drogas

⁴¹³ U. S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Bureau of International Narcotics Matters, marzo de 1991, 155. Sin embargo, Celia Toro considera que precisamente por su alto precio la cocaína seguirá siendo consumida por las clases media y alta. Ver Toro, *Mexico's "War":...*, p. 48.

⁴¹⁴ Poder Ejecutivo Federal, *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994, Evaluación y Seguimiento*. México: Poder Ejecutivo Federal, 1993, 21-24, 27 y 30.

antes de los 10 años, en una época en que México mantenía su postura de no ser un país que tuviera un problema “grave” de consumo.

- Por lo que respecta a la frecuencia del consumo de marihuana se observó que el 45% de la población encuestada lo realizó diariamente y el 26% menos de una vez por semana.
- Los lugares que detectaron mayor consumo de marihuana fueron Mazatlán con 71%, Piedras Negras con 60%, Acapulco con 59%, Nogales y Guadalajara con 50%, Monterrey 41%, Mérida, Tijuana, Ciudad Juárez y Distrito Federal con 38% y el Estado de México con 35%.

Cocaína

- El consumo de cocaína en México, al contrario de la situación de la marihuana no se extendió masivamente principalmente por su alto costo. La encuesta demostró que únicamente el 1% aceptó la cocaína como primera elección. El 15% de los consumidores fueron mujeres y el 85 % varones. El grupo donde se observó mayor incidencia fue el de 16 a 20 años de edad, representando el 65%, seguido por los de 21 a 25 años de edad, que representó el 20%.
- Por lo que respecta al nivel de escolaridad el mayor porcentaje se detectó en estudiantes de secundaria con un 45%, le siguió los de nivel de preparatoria con un 25%. Los de nivel superior, las personas sin escolaridad y las personas que no especificaron ese dato representaron el 30%.
- Con respecto a la frecuencia en el uso de la cocaína, el 40% dijo consumirla diariamente, un 25% una vez por semana, el 20% de una a tres veces por mes, 10% de una a once veces por año y el 5% no dio ningún dato.
- El 55% de la muestra se inició en el consumo de la cocaína entre los 11 y 15 años de edad, 15% de los 21 a 25 años de edad, el 5% entre los 31 a 35 años de edad.

Inhalantes

El uso de los inhalantes según este informe, fue visto como un problema más grave que el consumo de cocaína y marihuana por “la gravedad de la adicción que genera y los severos daños que produce al organismo”. El informe prosigue diciendo que debido a la facilidad de conseguirlos y su bajo precio, el nivel socioeconómico no fue problema. Después de la

mariguana, los inhalantes fueron la droga de mayor consumo, representando el 30% del total de la muestra.

- La representación porcentual por sexo demostró que el 91% de los casos correspondió al masculino y el 9% al femenino.
- En lo que se refirió a la escolaridad del grupo que reportó haber usado inhalantes, 50% cursaba el nivel secundaria, 33% primaria, 6% preparatoria y 1% nivel técnico. El 10% restante se dividió entre los de nivel superior, los analfabetas y aquellos que no respondieron.
- Las ciudades en donde se reportó un mayor uso de inhalantes fue la ciudad de México con 47%, el Estado de México con 20%, Guadalajara con 13%, Baja California con 3% y otros 17%.
- En cuanto a la edad, el 66% fueron consumidores entre los 11 y 15 años de edad, el 21% fueron los de 16 a 20 años de edad, y los menores de 10 años representaron el 8%. Los grupos de mayores de 21 años tuvieron menor incidencia.
- De acuerdo a la frecuencia, el 32% de los casos usaba drogas una vez por semana; el 32% diariamente. La frecuencia de consumo de una a once veces por mes fue de 15%.

Tranquilizantes

Los tranquilizantes como droga inicial representaron el 3.9% de la población estudiada.

- Las ciudades con mayor incidencia fueron Mazatlán con un 10.7%, le siguió Mérida con un 8% y Guadalajara con un 6%.
- La población masculina abarcó el 67% y la femenina el 33%.
- En lo que respecta a la frecuencia de consumo 45% dijo usarlos diariamente, el 20% una vez por semana, y el 16% de una a once veces por año, y 5% de una a tres veces por mes.
- En lo que se refiere a la edad, 33% de los consumidores tenían entre 11 a 15 años, 25% entre 16 a 20 años, 12% entre 21 a 25 años y también con 12% mayores de 36 años.

Otras drogas

- Según el informe las drogas ilícitas, que incluían los alucinógenos, la heroína y el opio, representaron en 1991 el 0.5% en la preferencia de consumo; las drogas médicas: anfetaminas, sedantes y analgésicos-narcóticos tuvieron un 3.5%.

A principios de los noventa y de acuerdo a los resultados que arrojó el Programa Nacional 1989-1994, era preocupante la temprana edad del mayor núcleo de consumidores, 70% de los usuarios se ubicaron en un rango de 10 a 20 años, mientras que la edad de iniciación osciló entre los 11 y los 15 años.⁴¹⁵ Comparado con el consumo que se realizaba en los países industrializados y, especialmente en Estados Unidos, la drogadicción en México era un problema menor. Sólo 5% de los mexicanos entre 10 y 85 años de edad habían usado alguna droga en alguna ocasión, en comparación con aproximadamente 36.6% de la población en Estados Unidos.⁴¹⁶ En relación con otros países de América Latina, México y Costa Rica fueron los que reportaron los niveles más bajos de consumo, registrándose los más altos en Colombia.

Analizando las tendencias de consumo las tasas más altas de uso de drogas desde fines de los ochenta fueron reportadas en el noroeste, en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, que tradicionalmente era una zona de cultivo de amapola; otras zonas donde también se registró una tendencia al alza en el consumo de drogas fueron la frontera norte, en estados productores o en estados en donde se localizaban los cuarteles centrales de los traficantes como Jalisco y Sinaloa. Peter Smith señaló que, especialmente en los estados del norte, el consumo se debió a la influencia directa de Estados Unidos, "cerca de un tercio de los consumidores de heroína y una cuarta parte de los consumidores de cocaína en el norte de México informa que su primera experiencia con estas sustancias ocurrió en Estados Unidos". Otros factores que también influyeron fueron la proximidad a la producción y las rutas de tránsito de las drogas en su camino a Estados Unidos.⁴¹⁷

Ante el reducido consumo de drogas en México —3.9% de la población entre 12 y 65 años reportó haber consumido alguna droga en 1993— la preocupación del gobierno mexicano recayó en el crecimiento del mercado interno de la marihuana y en el consumo de inhalantes y

⁴¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *El control de...* 32.

⁴¹⁶ *Ibid.*,

de cocaína, particularmente entre los jóvenes. En el caso de los inhalantes, la población que más frecuentemente los usaron fueron de 18 años y niños de la calle.⁴¹⁸ Las autoridades de la Procuraduría General de la República (PGR) consideraron que el incremento en el consumo de cocaína se debió al hecho de que los traficantes atravesaban territorio mexicano para llegar a Estados Unidos y al interés en buscar nuevos mercados para su mercancía.

A pesar de contar con importantes zonas productoras de marihuana y heroína, en el caso de nuestro país y durante el periodo bajo estudio, no se comprobó que el consumo de drogas dependiera de su disponibilidad, en contraste con otros países como Colombia, Afganistán o Pakistán, donde fue así; en todo caso, uno de los factores mayormente asociados con el abuso de drogas en México fue la desintegración familiar.⁴¹⁹

6.1.2 El combate de México a las drogas

Antecedentes

Desde las primeras décadas del siglo XX, la producción de opio y marihuana en México, así como su lucha antinarcóticos siguieron la pauta que le marcó la Unión Americana. De acuerdo con Miguel Ruiz-Cabañas, desde 1912, cuando el gobierno de Estados Unidos convenció a Francisco I. Madero para que nuestro país se uniera a la Convención de La Haya para prohibir la venta de opio, esos “consejos” se mantuvieron hasta nuestros días; así, Estados Unidos ha logrado “circunscribir la política mexicana contra las drogas a sus propias normas, ya sea mediante acuerdos bilaterales y/o convenciones multilaterales”.⁴²⁰

Cuando a inicios del siglo XX Estados Unidos prohibió la manufactura y comercio de opio, heroína y cocaína en su territorio para atacar el consumo, el gobierno mexicano en un intento por escapar al escrutinio estadounidense, respondió que en su territorio no existían problemas

⁴¹⁷ Peter H. Smith, “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opiniones de políticas”, en *idem*, comp., *El combate a las drogas en América*. México: FCE (Sección de Obras de Política y Derecho), 1993 44.

⁴¹⁸ Michael Lyman y Gary W. Potter, *Drugs in society. Causes, Concepts and Control*, Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996, 194 y Toro, *Mexico's "War"...*, 48.

⁴¹⁹ Toro, *Mexico's "War"...*, 49.

⁴²⁰ Miguel Ruiz-Cabañas, “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”, en Smith, comp., *El combate...* 211.

de consumo, rehusándose a prohibir el comercio de drogas, que hasta entonces era legal en México.⁴²¹

Sin embargo, decidió firmar la Convención Internacional del Opio de La Haya (1911-12). Decisión que no coincidía con lo planteado inicialmente de rechazar cualquier problema de consumo en el país pero que respondía a las nuevas circunstancias del tráfico de drogas que se llevaba a cabo hacia Estados Unidos. Como respuesta a la prohibición en ese país, los traficantes buscaron nuevas rutas y la droga que antes entraba directamente de Asia por el estado de California, lo hizo posteriormente por territorio mexicano a través de Baja California, pretexto que utilizó la policía estadounidense para, sin consentimiento de las autoridades mexicanas, cruzar la frontera en persecución de traficantes. Unos años más tarde, el Presidente Venustiano Carranza declaró ilegal la importación de opio en un esfuerzo por detener la triangulación del comercio de droga a través de México y terminar con la presencia ilícita de la policía estadounidense en territorio mexicano.⁴²²

En 1920 el Departamento de Salubridad Pública implantó la prohibición del cultivo y comercialización de la marihuana y de la adormidera. El 23 de julio de 1923, el Presidente Álvaro Obregón firmó un decreto que prohibía la importación del opio y sus extractos, la cocaína y sus derivados, la heroína, la morfina y las sales y derivados. El decreto no mencionaba prohibiciones al uso de esos fármacos.⁴²³

El 8 de enero de 1925, el Presidente Plutarco Elías Calles expidió un decreto que derogó el de 1923 y prohibía la producción de opio adoptando diversas sanciones legales contra vendedores y usuarios, dos años después firmó otro prohibiendo la exportación de opio. En 1929 el código penal mexicano incluyó estrictos castigos contra productores y traficantes de la droga.

Para 1931, México había prohibido las exportaciones de marihuana y heroína y había firmado la Convención para Limitar la Fabricación y Regular la distribución de Drogas Narcóticas.⁴²⁴ Entre 1936 y 1940, la preocupación estadounidense "por los problemas internos de abuso llevó

⁴²¹ Toro, *Mexico's "War"...*, 88.

⁴²² María Celia Toro, "Drug Trafficking . Mexican Negotiation Strategies", *Voices of Mexico*, núm. 38, enero-marzo de 1997, 89.

⁴²³ Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México: Grijalbo, 2003, 188.

⁴²⁴ La Convención de 1931 trató de limitar la fabricación mundial de drogas al nivel requerido para satisfacer las necesidades médicas y científicas. Jack Donnelly, "Las Naciones Unidas y el regimen global de control de drogas" en Smith, comp., *El combate...*, 360.

al gobierno estadounidense a alentar a México para que adoptara una política restrictiva de control de narcóticos, semejante a la de Estados Unidos.⁴²⁵

Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ante la necesidad de contar con morfina para sus soldados en el frente de guerra, alentó la producción legal de amapola y mariguana en México. El cultivo de ambos productos aumentó y para 1943 la amapola se había convertido en el primer cultivo comercial de Sinaloa.⁴²⁶

El cultivo y el tráfico clandestinos aumentaron después de la guerra, como consecuencia Estados Unidos pasó nuevamente a alentar la restricción y protestó ante Naciones Unidas por lo que consideraba negligencia por parte de México en sus intentos para tratar de frenar las actividades vinculadas a la producción y el tráfico de drogas. México se comprometió a intensificar sus esfuerzos y Washington retiró su protesta. "Así, a partir de la década de 1940, la pauta presión-respuesta que ha caracterizado a la política antinarcóticos entre México y Estados Unidos habría de quedar establecida de manera definitiva".⁴²⁷

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el cultivo de amapola se había incrementado notablemente en el noroeste de México. En 1947, el gobierno mexicano estableció, por instrucciones del presidente Miguel Alemán, una campaña para localizar y destruir los sembradíos ilícitos de adormidera y los laboratorios clandestinos en los estados de Sonora, Sinaloa y Durango. Ese mismo año, el presidente designó a la Procuraduría General de la República (PGR) como el órgano encargado de las acciones en contra de las drogas, que en esa época eran vistas como un problema de salud pública y desprestigio nacional, de ahí que la normatividad que regulaba el control del problema de las drogas en el país se plasmaba primordialmente en el Código Sanitario y el Código Penal de los Estados Unidos Mexicanos.⁴²⁸ En 1948 nacería el primer intento nacional en contra de las drogas, con el nombre de la "Gran Campaña", cuyo fin era cubrir en su totalidad el territorio nacional con la ayuda del ejército, que fue el encargado de erradicar los cultivos y aprehender a los traficantes. Lo característico de ésta fue que no sólo se centró en los estados productores tradicionales de droga conocidos

⁴²⁵ Richard Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidenses y en las relaciones bilaterales", en Guadalupe González y Marta Tienda, coords., *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México: FCE, 1989, 98.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*, 99.

por ese entonces como el triángulo crítico (Sinaloa, Durango y Chihuahua). Para finales de la década de los cincuenta se habían destruido campos de mariguana y opio en Baja California, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Sonora y Yucatán.⁴²⁹

Para estados como Sonora y Sinaloa, este tipo de programas no eran algo nuevo, pues ellos ya los habían instrumentado desde principios de los años treinta. Sin embargo, como estas campañas únicamente se llevaban a cabo durante cuatro o seis meses al año, su éxito fue mínimo, aunado a la corrupción de las autoridades y la rápida producción de la droga.

Los resultados del primer programa nacional fueron nulos, ya que la producción de droga continuó, así como la complicidad de traficantes con las autoridades, mientras que los productores siempre encontraban nuevas tierras para el cultivo. Siendo el ejército el único brazo ejecutor, le era difícil localizar oportunamente los campos de droga y a sus dueños pues cuando lo hacía, los campos ya estaban quemados y sus propietarios habían huido.

En 1950 se derogó la normatividad sanitaria existente, sustituyéndola por una nueva legislación en materia de estupefacientes, la cual se caracterizó por ser más específica en el tipo de sanciones que establecía. En 1953 se promovió la creación de una junta intersecretarial que coordinaría una campaña contra el abuso, la producción y el tráfico de estupefacientes. Esta instancia se integró con la PGR y las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Salubridad y Asistencia.

A partir de esos años, la PGR asumió la coordinación de la campaña contra las drogas a lo largo del país, mientras la Secretaría de Comunicaciones y Transportes supervisó el tráfico aéreo; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos promovió la investigación de suelos y cultivos; y la Secretaría de la Defensa Nacional fomentó el establecimiento de un equipo de erradicación, encargado de efectuar las acciones de destrucción de drogas en el país.

Durante los años cincuenta, los esfuerzos de México para combatir la producción y tráfico de estupefacientes se vieron seriamente obstaculizados debido a la falta de aviones, refacciones y pilotos capacitados. No fue sino hasta fines de 1961, después de una reunión informal entre

⁴²⁸ Sergio Aguayo Quezada, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, comps., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México: Siglo XXI, 1990, 115.

México y Estados Unidos sobre el tema de las drogas, que México empezó a adquirir de Washington el equipo necesario para conducir una campaña efectiva.⁴³⁰

Desde 1948, cuando se originó la “Gran Campaña”, hasta finales de los sesenta, México llevó adelante una tibia campaña de erradicación de cosechas. Entre tanto, cantidades cada vez mayores de marihuana y un flujo constante de heroína entraron a Estados Unidos en la década de los sesenta. Richard Nixon respondió atacando el problema en los lugares donde se originaba la producción, en el extranjero. Turquía se convirtió en el blanco principal con respecto a la heroína y México como abastecedor de marihuana. Esta presión se concretó en el lanzamiento de la Operación Intercepción (septiembre de 1969) que posteriormente fue sustituida por la llamada Operación Cooperación (octubre de 1969).⁴³¹

Con el compromiso de Turquía, a principios de los setenta, de controlar estrictamente la producción de opio, México se convirtió muy pronto en el principal abastecedor de heroína del mercado estadounidense y, por ende, en el objetivo principal de la cada vez más agresiva política internacional antidrogas de Washington.⁴³¹ Dada esta situación, en 1975 México puso en marcha la Operación Cóndor, programa de erradicación aérea sin precedente que consistió en rociar con herbicidas vastos plantíos de amapola y marihuana.⁴³² A raíz de la Operación Cóndor, México comenzó a aceptar helicópteros, aeronaves especializadas, piezas de repuesto, entrenamiento de pilotos y asistencia técnica estadounidense en grandes cantidades. No hubo nada, “ni antes ni después de la instrumentación de este programa, que haya tenido un impacto mayor en la situación real del narcotráfico en México y que haya complacido tanto a Estados Unidos.”⁴³³

Tres fueron los principales objetivos: 1) la erradicación de los campos de marihuana y de opio, fundamentalmente en el “triángulo crítico” de Sinaloa, Durango y Chihuahua; 2) la interdicción de los narcóticos en tránsito (incluyendo la cocaína); y 3) la desarticulación de las

⁴²⁹ Toro, *Mexico's War...*, 12-13.

⁴³⁰ Craig, “La política...”, 99.

^{*} Más detalles de ambas estrategias se mencionan en el capítulo “El narcotráfico en la relación bilateral México-Estados Unidos. Conflicto y cooperación” de esta tesis.

⁴³¹ Craig, “La política...”, 101.

⁴³² En el programa participaron la PGR, la PJF con 350 personas de tiempo completo y el ejército con 5,000 soldados, utilizando aviones y equipo estadounidense para erradicar y confiscar drogas. Más de \$35 millones de dólares fueron gastados en un año en el programa de erradicación, de los cuales el gobierno estadounidense dio un millón de dólares por cada cuatro del gobierno mexicano. Toro, *Mexico's War...*, 18.

⁴³³ Craig, “La política...”, 101.

organizaciones criminales de narcóticos.⁴³⁴ Estas operaciones tuvieron como era de esperarse la participación financiera y técnica de Estados Unidos.⁴³⁵

A pesar de estos esfuerzos, el optimismo que existía en la segunda mitad de los setenta muy pronto se acabaría. Las organizaciones criminales de la droga lograron adaptarse y no sólo sobrevivir sino fortalecerse ante los nuevos esquemas instrumentados en su contra por los gobiernos mexicano y estadounidense. Para el ciclo 1983–1984 la producción de amapola y marihuana en México se había recuperado, la dispersión de las áreas de cultivo restaba eficacia a los programas de erradicación, y los embarques de cocaína a través de territorio mexicano emergían como un nuevo y peligroso fenómeno.

Administraciones de Miguel De la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari

En la década de 1980 a 1990 el consumo, tráfico y producción de drogas terminaron por adquirir su pleno perfil. Fue un periodo especialmente significativo para México. En él, la sociedad y el gobierno cobraron conciencia de la gravedad del fenómeno, ya no sólo como problema social, sino como amenaza y reto a las instituciones. Se reconocieron expresamente sus implicaciones para la seguridad nacional y, por ende, para la política interior y la externa, tanto en su dimensión multilateral como bilateral.

En esta década se manifestaron abruptamente el terrible carácter conflictivo del fenómeno y su capacidad de contagio; el potencial deterioro de la salud y la convivencia social, la amenaza al predominio de la ley y la armonía de las relaciones internacionales; su impacto en las economías regionales y las secuelas de corrupción que invadieron el ámbito de las autoridades y amplios sectores de la sociedad.

En los años ochenta, se sucedieron una serie de acontecimientos que empañaron los impresionantes resultados del programa antidrogas de México, particularmente a los ojos del gobierno estadounidense. Entre estos factores destacaron:

⁴³⁴ Toro, *Mexico's "War"...*, 18.

⁴³⁵ Por ejemplo, las fuerzas de inteligencia estadounidenses ayudaron a capturar traficantes sudamericanos, además de brindarse entrenamiento a grupos de policías mexicanos en la lucha contra el narcotráfico, capacitación que siguió el modelo, las normas y las tácticas de la DEA. Toro, *Mexico's "War"...*, 27.

- la aparición de condiciones climáticas favorables para la producción de drogas, en particular el año de 1984 que fue de alta precipitación, lo que además de beneficiar cultivos legales e ilegales, obstaculizó las actividades de rocío de herbicidas vía aérea;
- la ausencia de un sistema eficiente de inspección y vigilancia, junto con la deficiente coordinación de las autoridades a cargo de aspersion de los plantíos que provocó que quedaran tierras sin rociar, en otras se duplicó el rocío y otras se rociaron tardíamente;
- la modificación en los métodos de cultivo y la dispersión de plantíos en áreas más pequeñas, bajo los árboles, en acantilados y a altitudes inusitadas de hasta 9 000 pies con el fin de evadir la detección;
- el resurgimiento de Colombia como importante centro productor de drogas que incrementó la importancia de México como ruta de tránsito de la droga hacia Estados Unidos;
- la ineptitud, corrupción y mala administración de la burocracia mexicana a cargo de la lucha contra el tráfico de drogas;
- el deterioro de la economía mexicana que hizo más atractivo para el campesino mexicano el cultivo de marihuana y opio;
- Clima de disputas y rivalidades entre las distintas agencias y dependencias burocráticas;
- La ilegalización del cultivo de amapola en Turquía; y
- Los éxitos temporales de Europa para romper e interrumpir parcialmente el tráfico de heroína hacia Estados Unidos.⁴³⁶

Se hizo patente la necesidad de impulsar la actualización permanente de las estrategias y acciones de combate a las drogas. Así, se promovieron diversas iniciativas para combatir delitos contra la siembra de cultivos ilícitos, el lavado de dinero, el contrabando de armas, el tráfico de precursores químicos y elementos para la producción o transformación de drogas. Los principales focos de atención burocrática en esa década fueron: 1) La atención a la farmacodependencia. Entre las medidas más destacadas figura la creación del Consejo Nacional contra la Farmacodependencia, el 5 de febrero de 1985; en tanto que la prevención del consumo de drogas se impulsó a través de la creación, en ese mismo año, del Programa Especial de Atención a la Farmacodependencia (ADEFAR); y para consolidar la preservación de la salud pública de la población mexicana se fortalecieron los Centros de Integración

⁴³⁶ Jorge Chabat, *Drug Trafficking in US – Mexican Relations: The Politics of Simulation*, México: CIDE (Documento de trabajo, núm. 51), 2000, 3.

Juvenil. 2) La actualización del marco jurídico. En este orden se buscó vigorizar la legislación existente; para ello se promovieron varias reformas al Código Penal con la intención de establecer una regulación eficaz. Se continuó depurando la normatividad con la finalidad de que atendiera no sólo el aspecto penal del fenómeno, sino que también por primera vez se dirigiera a la preservación de la salud pública. 3) La modernización de las estructuras responsables. En esta línea estratégica fundamental en el combate al narcotráfico tuvieron gran importancia las acciones impulsadas por el Ejército y la Armada de México, así como por la propia PGR. Sobresalieron las acciones de erradicación, a través de la operación CANADOR, llevadas a cabo por el Ejército.⁴³⁷

Miguel de la Madrid Hurtado subió al poder en medio de una serie de problemas internos (crisis económica, disminución de las reservas de petróleo, compromisos financieros) y externos (caída de los precios internacionales de petróleo, conflictos armados y económicos en Latinoamérica) que le condujeron a mostrarse más “cordial” con nuestro vecino del norte, pues la situación no necesitaba tener un obstáculo más. Por su parte, la Casa Blanca también decidió que no requería de un “enemigo” más, ya que este sería un suelo fértil para el avance del comunismo conociendo la situación mexicana.⁴³⁸

Para 1984 la *cannabis* y la droga proveniente de Sudamérica se habían convertido en uno de los más rentables negocios para los traficantes mexicanos; por ejemplo, en ese mismo año se descubrieron nueve mil toneladas de marihuana en Chihuahua, este hecho sería el principio del cambio de las relaciones México-Estados Unidos. Un año más tarde, 1985, era asesinado el agente especial de la DEA en México, Enrique Camarena Salazar a manos de narcotraficantes mexicanos con la presunta responsabilidad de miembros de la policía mexicana, con lo que la eficacia de la lucha antinarcóticos de México fue puesta en entredicho por Estados Unidos.

Así, De la Madrid comenzó a desplegar un gran aparato civil y militar para apoyar el combate contra las drogas; como primer paso se creó la Oficina Nacional de Información y Seguridad Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación. En 1985 desaparece la Dirección Federal de Seguridad (DFS) (creada en 1947) por irregularidades en su proceder, y por

⁴³⁷ César Sepúlveda. *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México: FCE (Selección de obras de política y derecho), 1994, 498 – 501.

elementos de corrupción vinculados al narcotráfico. En su lugar nace la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional que siguió con las funciones operativas de la DFS y con las de inteligencia de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, creada en 1947 por decreto presidencial. El 9 de agosto de 1985 se reformó la Ley Orgánica de la PGR, de acuerdo con esta reforma, se creó la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, cuyas funciones fueron coordinar, supervisar y dirigir la campaña permanente contra el narcotráfico.⁴³⁹

En 1986 Reagan oficialmente determinó al comercio de drogas como un elemento que afectaba la seguridad nacional de su país. Un año más tarde, el 6 de mayo ante la Suprema Corte de Justicia, el presidente De la Madrid catalogó al problema del narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional al calificar la lucha contra el narcotráfico y la fármacodependencia, como “asunto de Estado”.⁴⁴⁰

Para 1987 aumentaron en 25% los efectivos militares para erradicar plantíos y detener a los traficantes, es decir, 25,000 soldados (cinco veces más que en 1975) y 580 miembros de la Policía Judicial Federal (PJF).⁴⁴¹ De acuerdo con el entonces Secretario de Defensa, General Juan Arévalo Gardoqui, en dicho período presidencial, entre diciembre de 1982 y el 10 de agosto de 1987, el ejército destruyó 32,200 hectáreas de opio y 31,000 hectáreas de marihuana, es decir, casi 6,500 hectáreas por año. También el presupuesto que destinó la PGR para dicha tarea creció año tras año, así en 1985 representó el 41%, en 1986 el 47% y en 1987 el 60% del presupuesto total de la dependencia.⁴⁴²

La posición de la PGR en el combate al narcotráfico se puso de manifiesto al decir:

“No somos jueces o fiscales de nadie. Tampoco aceptamos fiscalías o tribunales foráneos. Con el Presidente de la República hemos afirmado: de lo que es y hace México, sólo juzgan los mexicanos y sus instituciones. En este punto, una experiencia prolongada y azarosa nos obliga a mantener la guardia contra el narcotráfico, y también contra quienes lo manipulan como instrumentos de injerencia. El peligro está en ambos.”⁴⁴³

⁴³⁸ Edwin A. Deagle Jr., “United States National Security Policy and Mexico”, en Clark Reynolds y Carlos Tello, eds., *US-Mexico relations. Economic and Social Aspects*, 1983, 201-203.

⁴³⁹ Kate Doyle, “The Militarization of the Drug War in Mexico”, *Current History. A World Affairs Journal*, 92, núm. 571, febrero de 1993, 86 y Aguayo, “Los usos...”, 121.

⁴⁴⁰ PGR, “Campaña de México contra el narcotráfico, 1988”, México, 1988, 29.

⁴⁴¹ Toro, *Mexico's "War"*..., 33

⁴⁴² *Ibidy* Samuel I. del Villar, “Controlling the U.S.-Mexican Drug Market” en González y Tienda, eds., *The Drug...* 113.

⁴⁴³ PGR, “Campaña...”, México, 1988, 31.

Para seguir con su Campaña contra el Narcotráfico, la PGR en 1988 asignó el 48.7% del presupuesto de la institución.⁴⁴⁴

Por su parte Miguel De la Madrid, en su último año como presidente expresaría:

"El recurso de transferir la mayor responsabilidad a los países productores o víctimas del tránsito es injusto y, a la larga, contraproducente. Podría convertirse en factor de inestabilidad... En lugar de ello, debiera instaurarse una cooperación internacional equilibrada y de carácter integral, para combatir este delito de secuencia internacional en todas sus etapas: producción, transporte, distribución y consumo. Cada país debe asumir su propia responsabilidad".⁴⁴⁵

Aunque las relaciones entre México y Estados Unidos se declaraban en un "ambiente de cordialidad", aún así se dejaba ver en el discurso que nuestro país no compartía la tesis estadounidense de "transferir" el problema del narcotráfico a los países productores.

De la Madrid denunció que el tráfico de drogas erosionaba las instituciones sociales y políticas de México, y como una amenaza real a la seguridad nacional del país, punto de vista que fue refrendado por Carlos Salinas de Gortari durante su campaña presidencial y, posteriormente (1988), como presidente.

Durante el gobierno de éste último, el *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994* constituiría el marco de acción del gobierno mexicano resumiendo la respuesta nacional ante el problema de las drogas.

De acuerdo al Programa, las tareas en la materia se canalizarían en dos vertientes: por medio de la prevención del uso indebido de las drogas y el tratamiento a los adictos, y mediante la prevención y el control de la delincuencia asociada. Se trataba de un programa en el que se comprometían diversos sectores del gobierno federal, se promovía la participación de autoridades estatales y la concurrencia de la voluntad de la sociedad de acuerdo a tres principios fundamentales: preservar la salud integral de los mexicanos, salvaguardar la soberanía y seguridad de la nación, y fortalecer la solidaridad con la comunidad internacional.

446

⁴⁴⁴ *Ibid.*, 42-43.

⁴⁴⁵ Miguel de la Madrid, Conferencia ofrecida a periodistas uruguayos el 26 de octubre de 1988. Montevideo, Uruguay, citado en PGR, "Campaña...", 22-23.

⁴⁴⁶ PGR, *Programa Nacional...*, 5.

La base operativa estuvo estructurada en tres áreas de proyectos. a) De prevención. Consistía en formar un pensamiento autónomo y crítico en los niños, jóvenes y adultos ante la presencia de las drogas como elemento nocivo a la salud física y mental. b) De rehabilitación. Tenía como objetivos fundamentales lograr la adecuada y efectiva rehabilitación de los adictos; promover la coordinación en las áreas de investigación científica y de difusión de información, asistencia médico – psicológica integral; y contar con recursos adecuados para la rehabilitación y reinserción social de los adictos. c) De atención a ilícitos. Promovía elevar la efectividad en la detección y destrucción de plantíos y laboratorios, mediante la capacitación especializada del personal profesional, procurando la preservación del equilibrio ecológico en todos los casos. Se proponía incrementar la vigilancia en el territorio nacional para evitar que se extendieran las áreas de cultivo, y paralelamente aplicar un programa específico de desarrollo económico, social y cultural, a fin de elevar los niveles de vida de los posibles productores.⁴⁴⁷

Como el tránsito ilegal de drogas comprendió el de sustancias producidas tanto en el interior del país como aquéllas que provenían de Centro y Sudamérica, el objetivo del proyecto en este punto fue interceptar el tráfico de drogas tan próximo a su origen como fuera posible, usando operativos en sus modalidades marítima, aérea y terrestre.

En el mismo programa se señalaba que para impedir el financiamiento y reciclaje de las ganancias obtenidas por la comercialización de drogas, era necesario fortalecer el sistema de detección, verificación y persecución de operaciones financieras relacionadas con el narcotráfico; adecuar la legislación para incluir, dentro de los delitos asociados al narcotráfico, el referente al lavado de dinero y activos, fortaleciendo y formalizando la cooperación internacional para compartir la información adecuada en esta extensa área.

Para la planeación y dirección del programa, creció la burocracia. El Presidente de la República creó un grupo especializado, constituido básicamente por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Salud, así como la PGR. Esta última dependencia, por conducto de la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, desempeñó la función de Secretariado Técnico, el cual

⁴⁴⁷ *Ibid.*, 26-27.

coordinó la ejecución, dio seguimiento y evaluó los programas y acuerdos del grupo especializado.⁴⁴⁸

La visión de Carlos Salinas en contra del narcotráfico fue marcada por las decisiones estadounidenses a pesar de lo que se diga en el discurso. En diciembre de 1988 recibió en Palacio Nacional a una delegación de congresistas estadounidenses presidida por Charles Rangel y Benjamín Guillman; el presidente mexicano expresó que “haría miserable la vida de los narcotraficantes y que por su parte se acabaría con el “*yanqui bashing*” y que esperaba lo mismo de Estados Unidos”.⁴⁴⁹ El asunto de las drogas fue uno de los temas con los cuales se comprometió el nuevo gobierno, empezando con la reorganización de las instituciones dedicadas al combate del narcotráfico. Así, desde los primeros días de su gobierno comienza a crear una serie de órganos como el Consejo de Seguridad Nacional dependiente de la Oficina de Coordinación de la Presidencia. Además se crea la Agencia de Inteligencia Nacional, y una de las secciones de la fiscalía general encargada del combate a las drogas desarrolló nuevas unidades de interdicción de la Policía Judicial. Por su parte, en el ejército se estableció una nueva sección (S-10) para operaciones especiales en contra del narcotráfico.⁴⁵⁰

En 1989 la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional se transformó en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) cuyo objetivo fue “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.⁴⁵¹ Como ya se mencionó, Carlos Salinas consideró la producción, venta, tráfico y consumo de drogas como un problema de seguridad nacional, por lo que el CISEN se integró al aparato gubernamental para el combate al narcotráfico. El CISEN quedó adscrito formalmente a la Secretaría de Gobernación, de quién supuestamente recibía sus órdenes, pero en la práctica reportaba directamente a la Oficina de Coordinación de la Presidencia, además se le elevó al estatus de “agencia”, es decir, se le dio un nivel más alto que el de dirección general en la jerarquía burocrática.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Programa...*, 29.

⁴⁴⁹ Walter Astié-Burgos, *El águila bicéfala. La relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática*, México: Ariel, 1995, 78.

⁴⁵⁰ Véase Doyle, “The militarization...”, 86.

⁴⁵¹ Aguayo, “Los usos...”, 121.

⁴⁵² Reuter, Peter y David Ronfeldt, *Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980's*, Santa Monica, CA: RAND's National Defense Research Institute, 1992, 24.

Este sería el principio de una gran burocracia encargada del combate contra las drogas. Para finales de 1988, la PGR también sufrió varias modificaciones, se creó la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico; a su vez, dicha oficina estableció una unidad especial para aumentar la eficacia de las operaciones de interdicción. Adicionalmente, fueron asignados 1,500 policías más a la Policía Judicial Federal. Dos años después, en 1990 se creó en el seno de la PGR, la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud.

Y qué decir del dinero destinado por parte de México en este rubro; por ejemplo, en la compra de pertrechos militares de 1982 a 1989 se alcanzó la cifra de 120 millones de dólares. En 1988 el combate aéreo requería mayor tecnología por lo que el ejército mexicano solicitó un préstamo por \$40 millones de dólares al *United States Export-Import Bank*, con el fin de adquirir un sistema de radar de manufactura estadounidense, específicamente de la *Westinghouse*. Con este sistema se pretendió detectar e interceptar los vuelos procedentes de Sudamérica.⁴⁵³ Sin embargo, la adquisición del radar levantó algunas dudas. El radar, requeriría una inversión adicional de \$25 millones de dólares (para redes de comunicación) y de un lugar apropiado para su estancia para poder operar; este gasto no había sido incluido en el presupuesto del ejército. El radar únicamente cubriría una pequeña porción del terreno que utilizaban los traficantes para transportar la droga. La península de Yucatán, el punto por el que más droga pasaba, no sería cubierto; además el radar podía ser evadido por aeronaves que volaran muy cerca del mar.⁴⁵⁴ Por otro lado, la Fuerza Aérea Mexicana no contaba con personal capacitado para operar el sistema y tampoco había establecido contacto con las autoridades guatemaltecas, así que no se contaba con información de las aeronaves hasta que entraban al espacio aéreo mexicano. Los aviones utilizados para las intercepciones fueron los T-33, cuyas capacidades podían ser superadas por algunas de las nuevas aeronaves de los traficantes. Por último, para poder forzar a una aeronave a bajar se necesitaba la autorización del Secretario de Defensa; lamentablemente para cuando se concedía el permiso, ya no era necesario.

La administración de Salinas revivió la "Campaña Permanente". Durante su administración se alcanzaron grandes éxitos en la pelea contra las drogas en cuanto a destrucción de plantíos y confiscación de drogas (véase cuadro 6.2). La cantidad de drogas confiscadas por el gobierno mexicano excedió la cantidad confiscada conjuntamente por los gobiernos de Estados Unidos

⁴⁵³ Véase Doyle, "The militarization ...", 87-88.

y Canadá durante el mismo periodo. Durante 1992 y 1993, México superó a cualquier otro país latinoamericano en reducir el área total de sembradíos de drogas ilegales mediante agresivos programas de erradicación y desarrollo de cultivos alternativos. Carlos Salinas buscó nuevas y vigorosas medidas, especialmente contra el tráfico de cocaína y comprometió a México a lograr altos niveles de cooperación y coordinación con el gobierno estadounidense. En particular, la PGR estableció nuevas oficinas y bases en todo el territorio nacional, con agentes nuevos. Estas acciones incluían fuerzas de respuesta rápida con helicópteros y aviones que rastrearían e interceptarían aviones de contrabando y a sus tripulaciones.

En 1990, la más importante de estas fuerzas de ataque, el Equipo de Respuesta Rápida de la Frontera Norte, localizado cerca de la frontera con Estados Unidos, comenzó a probar un programa de interceptación aérea de aviones cargados con cocaína en la frontera México–Estados Unidos. Este programa de carácter bilateral fue conocido como Operación Halcón, en el que los estadounidenses proporcionaron el entrenamiento al personal de la PGR sobre tácticas de inteligencia. El entrenamiento se realizó en suelo mexicano, y el equipo de análisis táctico estadounidense adscrito a la DEA se instaló en su embajada en la Ciudad de México. Los agentes del Servicio de Aduanas estadounidense utilizaron aviones P-3 AWACS⁴⁵⁴; si ellos detectaban una nave que transportaba droga sobre el Pacífico o el Caribe, tenían la posibilidad de rastrearla sobrevolando parte del territorio mexicano hasta que la PGR se hiciera cargo.

El programa se filtró a la opinión pública, quedando la soberanía de México nuevamente en entredicho. En octubre de 1989, el presidente Salinas había declarado que el tráfico de estupefacientes no sólo afectaba las relaciones México-Estados Unidos, sino también la salud de los mexicanos y la seguridad interna del país. Además expresó: “nosotros cooperaremos, pero la responsabilidad de pelear en nuestro país es exclusivamente nuestra, y por ello, no aceptaremos operaciones militares conjuntas en nuestro suelo”.⁴⁵⁵ La operación fue cancelada.

⁴⁵⁴ Reuter y Ronfeldt, *Quest...*, 29.

⁴⁵⁵ Provisos de radares, que monitoreaban los vuelos “sospechosos” desde América del Sur.

⁴⁵⁵ Reuter y Ronfeldt, *Quest...*, 26 y 28.

Con Carlos Salinas se incorporó la política contra las drogas a la estrategia de política exterior que “se basaba en la idea de cooperación (política y comercial) con los Estados Unidos”.⁴⁵⁶ Así, la campaña contra las drogas se interpretó por ambos Estados como un ejemplo de cooperación bilateral. Si México no lo hacía, el tráfico de drogas seguiría siendo un tema de conflicto, más aún cuando se estaban estableciendo las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El gobierno de México fortaleció su compromiso al combate a las drogas canalizando recursos financieros, humanos y materiales a los programas antidrogas. El presupuesto del programa de la PGR contra las drogas se incrementó de \$23.1 millones de dólares en 1988 a \$37 millones en 1989, para 1990 fue de \$53 millones y en 1991 se destinaron \$75 millones.⁴⁵⁷ Tanto la Secretaría de la Defensa Nacional como la de Marina se involucraron en los esfuerzos antinarcóticos. El ejército apoyó la “Campaña Permanente” por medio de acciones de erradicación manual de cultivos y destrucción de campos clandestinos. La Fuerza Aérea estableció radares en tierra en el sur de México para mejorar las capacidades de detección de aviones que violaran el espacio aéreo. La Armada fue responsable de la interdicción de drogas en aguas territoriales y a lo largo de las costas.

A partir de marzo de 1991, a fin de coordinar debidamente la información relativa al narcotráfico, se estableció el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), instancia intersecretarial cuyo objetivo fue interrelacionar de manera efectiva a las dependencias involucradas en el control de drogas para mantener un intercambio permanente y oportuno de información.

Según el informe presentado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, hasta 1991 México no tenía un problema serio con el uso de drogas; los programas, recursos y las acciones del gobierno mexicano llevadas a cabo hasta ese momento, habían tenido un éxito relativo, aunado a ello, el gobierno mexicano había intensificado la promoción y prevención del uso de las drogas a través de la educación. Unos años antes, en 1989, se había reformado la legislación mexicana, haciendo del lavado de dinero un crimen que se castigaba de 3 a 9 años de prisión.

⁴⁵⁶ Toro, “Drug Trafficking...”, 90.

⁴⁵⁷ U.S. Department of State, “International Narcotics Control Strategy Report”, Bureau of International Narcotics Matters, marzo de 1991, 156.

En este informe se especificaba que el presidente Salinas había intensificado las actividades de erradicación e interdicción de la droga, a la vez que se habían hecho más efectivas las medidas contra la corrupción y la protección a los derechos humanos, asunto, éste último que había llamado la atención ante la sistemática violación de los mismos por parte de los cuerpos encargados de la lucha antinarcóticos mexicanos. El presidente mexicano creó en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por su parte, los resultados del Equipo de Respuesta Rápida de la Frontera Norte fueron “extremadamente exitosos”, en 1989 se confiscaron más de 40 toneladas de cocaína, cantidad considerable si se compara con las cifras de cocaína asegurada entre 1982 y 1989 que nunca rebasaron los 750 Kg.⁴⁵⁸

En 1993 Salinas creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCO). Cuatro años más tarde, en 1997, el INCO sería cerrado cuando su director, el General Jesús Gutiérrez Rebollo, fue detenido y acusado de corrupción, asociación ilícita y utilizar su cargo para beneficio propio. En 1993 también se realizaron modificaciones al Código Penal para aumentar las penas a los traficantes de droga, así como los días que debían pasar bajo custodia; asimismo, se facilitó la confiscación de bienes de los narcotraficantes. El Código Federal fue reformado para que las personas que entraran a suelo mexicano y trajeran consigo más de diez mil dólares en efectivo lo reportaran a las autoridades.⁴⁵⁹

En muchos sentidos, el interés que tuvo México en combatir las drogas se debió a que quería evitar problemas de negociación con la Casa Blanca; de ahí que era casi imposible que nuestro país rechazara cualquier programa presentado por Estados Unidos, incluyendo la persecución y captura de criminales en ambos países, cuestión que tradicionalmente había sido rechazada por los mexicanos.⁴⁶⁰ Por otra parte, y si bien la política antinarcóticos mexicana se vio “influenciada” por el gobierno de nuestro vecino del norte, también se aceptó esa “influencia” por el “interés del estado mexicano por detener una actividad ilícita que lo estaba deteriorando y erosionaba su legitimidad como garante de la legalidad”.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Toro, “La política mexicana...”, 150.

⁴⁵⁹ Chabat, “Drug Trafficking...”, 6-7.

⁴⁶⁰ Toro, “Drug Trafficking...”, 92.

⁴⁶¹ Toro, “La política mexicana...”, 130.

Aunque la administración de Salinas mostró notable voluntad en mantener y desarrollar nuevos acuerdos en el combate al narcotráfico, a raíz del secuestro de Álvarez Macháin (abril de 1990) y de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en junio de 1992 que autorizó el secuestro en territorio extranjero de personas perseguidas por el sistema judicial estadounidense, el gobierno mexicano instrumentó una ley para regular la estancia de agentes representantes de gobiernos extranjeros en México. Más aún, como protesta, el gobierno de Salinas decidió rechazar a partir de 1993 la asistencia financiera que Washington canalizaba a través del *Bureau of International Narcotics Matters*. Estas acciones fueron anunciadas como la “mexicanización” del combate a las drogas en nuestro territorio.

El narcotráfico y la seguridad nacional en México

Sin duda, durante el periodo bajo estudio, el tráfico de drogas fue uno de los más importantes fenómenos de nuestro tiempo. Afectó la vida económica, política y social de millones de personas en todo el mundo. Afectó las instituciones políticas de varios países y en muchos se desafió la existencia del Estado mismo. El nivel de corrupción y violencia que el tráfico de drogas generó en ciertos países, particularmente de América Latina, fue ciertamente una de las más serias amenazas que estos estados enfrentaron. Para varias de estas naciones, la definición del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional no fue una exageración. En el caso de México, la habilidad del narcotráfico para debilitar las instituciones estatales no tuvo paralelo en la historia.⁴⁶²

A principios de los ochenta cuando se hablaba de la seguridad nacional, en México se le relacionaba sobre todo con problemas de soberanía y desarrollo, y se le circunscribía a factores internos siendo notable la resistencia a integrar una agenda de amenazas. En el sector oficial evitaron dar definiciones específicas al concepto, dejando la definición a un nivel lo más amplio y general posible.

En 1983, el Programa Nacional de Desarrollo definió la seguridad como “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”. Con la colaboración del ejército “para coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional”. Sin embargo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana de

1986 no contempló entre las funciones del ejército la de “coadyuvar a la seguridad nacional”.⁴⁶³ Fue evidente el cuidado que mostró el régimen de Miguel de la Madrid de no formular explícita y públicamente una agenda de amenazas. En 1984 De la Madrid mencionó superficialmente, para un artículo de la revista *Foreign Affairs*, los acontecimientos centroamericanos como tema de seguridad y hasta 1987 fue que se incluyó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional.

Tanto De la Madrid como Salinas catalogaron al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, “pese a ello, ambos presidentes han sido muy parcos en explicar por qué es una amenaza”. Sergio Aguayo explica “el primero se quedó en un seco enunciado de que el narcotráfico es un riesgo para la ‘seguridad nacional’, el segundo agregó que también lo era para la ‘salud de los mexicanos’ agregando, en otra ocasión, que se trataba de un ‘problema de solidaridad nacional’ ”. Tocaría a Javier Coello Trejo, funcionario de la Procuraduría General de la República, opinar que era una amenaza a la seguridad porque atentaba contra la “estabilidad política, ponía en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional”. En opinión de Aguayo, el argumento siguió siendo insuficiente al señalar que una de las debilidades principales de esta formulación fue que nunca se aclaró en dónde estaba el principal enemigo. Dependiendo de la lectura que se hiciera del fenómeno, el enemigo “pueden ser los narcotraficantes, la corrupción de funcionarios mexicanos, la demanda de Estados Unidos, o alguna de las combinaciones que se dan entre los tres. Y no hay que olvidar que el diagnóstico de la amenaza es lo que determina la estrategia para combatirla”.⁴⁶⁴

Como candidato presidencial, Carlos Salinas afirmó durante su campaña que el narcotráfico había llegado a ser una amenaza para la seguridad nacional, pero que no dejaba de ser un problema regional. En el foro de la XXIX Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, en abril de 1989, ya como presidente, Salinas de Gortari declaró que el combate a las drogas era una prioridad por tres razones fundamentales: por constituir una amenaza a la salud de los ciudadanos mexicanos, por amenazar la seguridad nacional de México y finalmente, porque la comunidad de naciones debía permanecer unida en este tema.

⁴⁶² Chabat, *Drug Trafficking...*, 1.

⁴⁶³ Aguayo y Bagley, “Introducción”, en *idem*, comps., *En busca...*, 17 y 20.

⁴⁶⁴ Aguayo, “Los usos...”, 119-120.

Según Guadalupe González, hasta 1980 nuestro país no contaba con una política de seguridad nacional como tal. Oficialmente ésta se encontraba implícita en la defensa de la soberanía y la independencia política de potencias externas, la promoción del desarme y la cooperación internacional, el control de los recursos naturales internos y el rechazo a interferencias externas en la política nacional.⁴⁶⁵ La discusión política sobre seguridad se amplió con el tiempo a subrayar los aspectos sociales y económicos a nivel interno, y la defensa de la soberanía nacional e independencia política con respecto a Estados Unidos, a nivel internacional. Con la llegada de Salinas a la presidencia, se estableció una agenda de amenazas a la seguridad nacional. Como inicio, en 1989 el Programa Nacional de Desarrollo identificó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional y para combatirlo la política gubernamental fue esencialmente policíaca. No buscaba prevenir el consumo de drogas sino detener la producción y el flujo de narcóticos. En el momento en que el presidente Salinas decidió que se le tenía que dar prioridad de seguridad nacional, le otorgó al Ejército y a las corporaciones policiales toda la autoridad y fuerza para combatir al narcotráfico. Sin embargo, la Policía Judicial Federal no tuvo la formación, ni la capacitación para hacerlo, careciendo de una cultura de respeto de los derechos humanos, por lo que sus operaciones resultaron limitadas, cayendo constantemente en el abuso de poder. La incompetencia y corrupción de las fuerzas policíacas para preservar la seguridad y el orden público llevó a las autoridades a buscar mayor participación del ejército, institución que intensificó su participación en el combate al tráfico de drogas ilegales y de armas; cayendo también en excesos en cuanto a abusos en materia de derechos humanos, no pudiendo escapar tampoco a la corrupción.

Finalmente, no había que perder de vista los factores internos que también podrían amenazar la seguridad nacional, como eran conflictos sociales, pobreza, crecimiento demográfico e instituciones políticas débiles. Guadalupe González⁴⁶⁶ al analizar la formulación de la política de seguridad nacional, señaló que la inadecuada integración social y política era el principal desafío de seguridad para México, y que sólo la democracia podría dar al país estabilidad y paz interna. En este proceso de maduración política y social, el narcotráfico alteraba las condiciones indispensables para la conservación de la estabilidad interna, primero por la

⁴⁶⁵ Guadalupe González González, "Challenges of Unfinished Modernization: Stability, Democracy, and National Security in México", en John Bailey y Sergio Aguayo, eds., *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996, 111-112.

presencia misma de narcotraficantes en territorio nacional, por la corrupción que esta presencia generó en diversos niveles de la estructura política y militar, por la violencia que puso en peligro la paz social, por el aumento del consumo interno de drogas y por la penetración de dinero sucio en diversas actividades económicas y financieras. En este sentido, la lucha contra la producción y el comercio de drogas se volvió un desafío a la capacidad del aparato estatal para gobernar de manera eficaz, imponer orden, impartir justicia y preservar la estabilidad política y social.

México y la cooperación internacional

Desde hacía cerca de 90 años que el gobierno mexicano participaba en foros internacionales sobre el combate al tráfico de drogas. El primer tratado que México suscribió en la materia fue la Convención Internacional sobre el Opio, firmada por los países participantes en la ciudad de La Haya, en enero de 1912.

En 1931 México firmó la Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas. A partir de entonces, la actuación de nuestro país en los distintos foros internacionales abocados al control de drogas fue amplia. En 1946 México fue uno de los miembros originarios de la Comisión de Estupeficientes de las Naciones Unidas. En 1961, forma parte de la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes, enmendada por el protocolo de 1972; y en 1971 suscribió el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.⁴⁶⁷ A mediados de la década de los ochenta, la presencia mexicana en los organismos y foros internacionales adquirió especial impulso ante el innegable avance del narcotráfico internacional. En la reunión de trabajo de la Comisión de Estupeficientes celebrada en 1985, la delegación mexicana propuso elaborar nuevas normas de carácter internacional para enfrentar el tráfico ilícito de drogas, destacando la necesidad de concertar acciones regionales y bilaterales más eficaces.

Mención especial merece la creación en 1987 de la agregaduría de la Procuraduría General de la República para Asuntos Legales, situada en la embajada de México en Estados Unidos,

⁴⁶⁶ *Ibid.*, 113.

⁴⁶⁷ Procuraduría General de la República, "Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico", México, 1994.

mediante la cual se buscó estrechar aún más las relaciones con el gobierno estadounidense en materia de asistencia jurídica y, especialmente, en lo relativo al control de drogas realizado entre ambos países.

El año de 1988 marcó un precedente sumamente importante en la acción internacional contra las drogas del gobierno mexicano. Durante el mes de diciembre de ese año, en Viena, Austria, México desempeñó un papel primordial en la formulación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁴⁶⁸, instrumento multilateral que fue suscrito por nuestro país el 16 de febrero de 1989.

La cooperación internacional de México en esta materia comprendió en el periodo de Carlos Salinas, la concertación de acuerdos con países como Argentina, Venezuela, Colombia, Guatemala, Costa Rica, Belice, Ecuador, Cuba, Jamaica, Bolivia, Chile, Honduras, Canadá, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y la URSS. En julio de 1990 entró en vigor el acuerdo entre México y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Famacodependencia.⁴⁶⁹ En los ámbitos regional e internacional México mantuvo constante presencia en foros bilaterales y multilaterales; se sumó a iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, por medio de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) donde México fue y ha sido miembro activo, y de otros organismos regionales e internacionales.

6.1.3 Organización del narcotráfico en México

En México, como en otros países latinoamericanos, en especial Colombia, los narcotraficantes se organizaron en grupos con enorme poder económico, influencia política y capacidad destructiva que cubrieron el ancho y largo del territorio nacional, y que operaron con la complicidad de un gran número de policías locales y federales.⁴⁷⁰ Según la DEA, en 1993 operaban en México cuatro grandes organizaciones del narcotráfico: la de Tijuana, dirigido por los hermanos Arellano; el del Golfo por Juan García Abrego; la de Juárez, por Amado Carrillo

⁴⁶⁸ Es el instrumento internacional más importante en materia de combate al narcotráfico ya que enfocó el problema del tráfico y uso indebido de drogas en forma integral, abarcando sus diferentes etapas –producción y oferta, consumo y demanda, tráfico ilícito, tratamiento y rehabilitación. Miguel Angel González, "México en la definición de la política mundial y las estrategias internacionales para el control del narcotráfico 1988-1994" en Olga Pellicer, comp., *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México: SRE-FCE, 1994, 263.

⁴⁶⁹ PGR, "Tratados...".

Fuentes; y la de Sinaloa, por Héctor "El Güero" Palma (véase cuadro 6.3). Este último, junto con Joaquín "El Chapo" Guzmán disputaron con los Arellano Félix el corredor de drogas más vasto de Latinoamérica y el control absoluto del mercado de la droga. La DEA consideró que los cuatro grandes cárteles mexicanos tenían influencia sobre otros 90 pequeños grupos regionales que operaban en el territorio nacional.⁴⁷¹

La disputa entre estas organizaciones por el control del mercado y las rutas de la droga se fue convirtiendo en una amenaza a las estructuras sociales, políticas y económicas en todo el país. Esta guerra se profundizó y con ello se generó una escalada de violencia relacionada con el narcotráfico que se extendió a diferentes sectores de la sociedad y ciudades del país, en particular las utilizadas como sede de operaciones de los narcotraficantes como fueron Chihuahua, Guadalajara, Mazatlán, Culiacán, Tijuana, etc.

Si en la década de los ochenta las organizaciones mexicanas proveían a las colombianas de las rutas, en la segunda mitad de los noventa se habló de un acuerdo para pagar un porcentaje en especie por cada cargamento lo cual aumentó el volumen y extensión de la droga disponible en México. La cocaína que antes era enviada desde Colombia casi exclusivamente por vía aérea, se hizo a través de México, desde Centro o Sudamérica, casi por cualquier medio de transporte concebible, comercial o no comercial.⁴⁷²

Para poder existir y continuar operando, los narcotraficantes contaron con el poder económico que les permitió adquirir los medios tecnológicos más avanzados y repartir fuertes sobornos para asegurarse que la carga llegara a su destino.

Tal vez más que el crecimiento en el número de adictos a las drogas en México, resultó más inquietante para nuestro país la penetración del narcotráfico en los diversos sectores del aparato de seguridad, de las fuerzas armadas y de la sociedad, así como en la economía y la política y sobre todo en las instituciones de procuración de justicia. La corrupción entre las autoridades mexicanas estuvo presente en todos los niveles. La participación de tales autoridades en actividades ilegales fue muy común; en los niveles inferiores estuvieron comprometidos policías y soldados, pilotos a cargo de fumigar sembradíos, oficiales en los

⁴⁷⁰ Ver César Romero y Víctor Manuel Juárez, "Los narcos se matan por el mercado y la ruta de la droga", *Época*, pp. 9 – 14.

⁴⁷¹ *Reforma*, "México es muy vulnerable", 19 de junio de 1993, p. 20.

⁴⁷² *El Financiero*, "El cártel de Juárez, mito fantástico", 10 de abril de 2000

centros de rehabilitación, agentes federales, personal de aeropuertos, etc. Las altas jerarquías tanto a nivel federal como estatal también estuvieron involucradas en el narcotráfico. Cada vez fue más frecuente las detenciones, denuncias, aprehensiones, consignaciones, juicios y sentencias de altos oficiales y funcionarios, como sucedió en el caso del Gral. Gutiérrez Rebollo.

Aspectos económicos y financieros del narcotráfico

Otra de las consecuencias que las operaciones del narcotráfico tuvieron en México fueron aquellas que afectaron nuestra economía. La mayor parte del dinero del narcotráfico en México, provino de las exportaciones de marihuana y heroína a Estados Unidos, y en menor medida del tráfico de cocaína, y no de la producción⁴⁷³.

Para Celia Toro, el ingreso por las exportaciones de marihuana y cocaína en 1987 podría haber alcanzado los \$700 millones de dólares anuales (casi el 10% del pago de intereses de la deuda externa del país). Reuter y Ronfeldt estimaron cifras aún más elevadas. Según sus resultados, las ganancias por exportaciones de heroína se estimaron entre \$750 millones y \$1.125 mil millones de dólares; las de marihuana entre \$1.45 y \$4.5 mil millones; más \$ 600 millones por concepto de cocaína. De este dinero, entre \$126 y \$440 millones se pagaron a los productores de amapola y a los encargados de su industrialización en un primer nivel; y entre \$ 500 millones y mil millones a los productores de marihuana.⁴⁷⁴

Por otra parte, el negocio del narcotráfico aun cuando era ilícito generó empleos. En México se ganaban la vida directamente con el cultivo de las drogas alrededor de 300 000 personas; aparte se consideró los trabajos generados por el comercio de la droga, sobre todo en el área de servicios como el transporte, seguridad, sistema bancario y comunicaciones.⁴⁷⁵ Un agricultor de Novolato, Sin., reveló que una siembra de marihuana en una parcela de 10 hectáreas le redituó \$250 000.00 pesos en un solo corte; en un mes podría hacer un nuevo

⁴⁷³ Recordemos que en el negocio del narcotráfico el valor agregado de la mercancía se conforma a lo largo de la red de distribución en Estados Unidos y no en las actividades de producción y distribución en los países fuente. Véase Toro, *Mexico's "War"...*, 51.

⁴⁷⁴ Toro, *Mexico's "War"...*, 52.

⁴⁷⁵ Peter Andreas, "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico", *Current History. A world Affairs Journal*, 97, núm. 68, abril de 1998, 160.

corte, con ganancias similares. Sembrar maíz en esa misma superficie redituaría según la SARH, \$2 800.00 pesos.⁴⁷⁶

Al interior del sistema financiero que el narcotráfico creó, México se involucró en la red de lavado de dinero como importante centro de lavado en nuestro continente y como lugar de tránsito para los embarques de dinero procedente de Estados Unidos hacia el sur.⁴⁷⁷ Fue un hecho que así cualquier actividad comercial o industrial podía ser utilizada por los poderosos narcotraficantes para “lavar” sus ganancias. El problema en México radicó en careció de la estructura legislativa que permitiera a las autoridades detectar y perseguir el “lavado de dinero”; prueba de ello fue que estuvo tipificado como un hecho ilícito fiscal, y sólo podía ser perseguido previa denuncia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De ahí que era necesario de modificar la legislación a fin considerar el lavado de dinero como un delito autónomo que fuera perseguido sin la necesidad de relacionarlo con hechos ilícitos fiscales.

6. 2 El papel de México en el mercado de drogas en Estados Unidos.

Tan extensa como es la frontera de 3 000 kilómetros que separa a México de Estados Unidos, extensas son las oportunidades que ésta brinda para las actividades de contrabando. Entre estas actividades resaltaron las relacionadas con el narcotráfico por los efectos internos que ya hemos mencionado así como por los momentos de tensión que provocó en la relación bilateral durante el periodo que aquí se estudia.

De acuerdo al servicio de aduanas de los Estados Unidos, cada año ingresan al país 60 millones de personas en más de 600 000 vuelos comerciales y privados. Otras 6 millones llegan por mar y 370 millones por tierra. Por otra parte, 116 millones de vehículos atraviesan las fronteras con Canadá y México. Más de 90 000 barcos mercantes y de pasajeros llegan a puertos estadounidenses, mientras que otros 157 000 pequeños navíos visitan diversos puertos a lo largo de las costas del país⁴⁷⁸. Es al interior de toda esta gran red de tránsito que los narcotraficantes se escondían y buscaban la mejor ruta para introducir sustancias ilegales a territorio estadounidense. Y de todas las entradas posibles, la frontera de Estados Unidos con

⁴⁷⁶ Roberto Zamarripa, “Abierta, sin recato la sangrienta guerra entre las bandas de narcotraficantes sinaloenses”, *Proceso*, 31 mayo 1993, 21.

⁴⁷⁷ U. S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, marzo de 1996.

⁴⁷⁸ Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy*, www.ncjrs.org/htm/toc.htm

México destacó en el mundo del tráfico de drogas a aquél país. Cocaína, heroína, metanfetaminas y marihuana, todas ellas cruzaron escondidas en el tránsito de millones de autos, personas y trailers a lo largo de los 3 000 Km de frontera común, sin pasar por alto los cargamentos de varias toneladas transportados en aviones, rasgo característico del periodo estudiado aquí.

Nuestra nación era productora, exportadora y ruta de acceso de las drogas ilegales de mayor consumo en Estados Unidos. En marzo de 1988, un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos señaló a México como un gran productor de *cannabis* y de amapola y como la fuente de abastecimiento más importante de heroína y marihuana para Estados Unidos. También resaltó el significativo incremento en los niveles de cocaína que pasaban por México rumbo a Estados Unidos,⁴⁷⁹ y posteriormente de la marihuana colombiana.

De acuerdo con estimaciones del gobierno de Estados Unidos, desde mediados de los ochenta no hubo cambios mayores en la participación de México en el mercado estadounidense. Poco más de la tercera parte de toda la cocaína que entró a Estados Unidos se transportaba por nuestro territorio; se producía entre el 30 y 40% de la marihuana y alrededor del 30% de la heroína que consumía la sociedad estadounidense.⁴⁸⁰

Varios fueron los factores que favorecieron las operaciones del narcotráfico en México. Su vecindad con el más grande consumidor de drogas a nivel mundial; la larga y porosa frontera; las condiciones climáticas y orográficas con que cuenta nuestro país propicias para el cultivo de marihuana y amapola sumados a la marginalidad de grupos campesinos que buscaron aliviar su situación económica integrándose a un negocio con atractivas ganancias; la corrupción a diferentes niveles del gobierno mexicano de las autoridades encargadas de combatir al narcotráfico y que se erigieron como uno de los problemas más graves con los que se enfrentó el propio gobierno; y el enorme mercado de drogas en Estados Unidos que se

⁴⁷⁹ Sergio Aguayo, "México en transición y Estados Unidos ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional?" en Roett, *México y Estados Unidos...*, 219.

⁴⁸⁰ Por la naturaleza ilícita de las operaciones del narcotráfico, las cifras sobre producción, consumo y tráfico de drogas varían de acuerdo a la fuente, sin embargo las tendencias son similares y aquí se presentan las más representativas. Véase Andreas, "The Political...", 160; U. S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo de 1991 y 1996; DEA, "The Supply of Illicit Drugs to the U.S.", agosto de 1995; Carlos Puig, "Como empresarios modernos los capos de Cali y los narcos mexicanos dejan de competir y se unen en una poderosa alianza estratégica", *PROCESO*, núm. 966, 8 de mayo de 1995, 18 y Bruce M. Bagley "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America" en Donald Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*. Westport CT: Greenwood Press, 45 y Jorge Chabat, "Drug Trafficking and Mexico-United States Relations", en Bruce M. Bagley, ed., *Drug Trafficking Research in the Americas: An Annotated Bibliography*. Coral Gables, Florida: North-South Center Press/University of Miami, 1996, 379.

trajo en un fuerte atractivo financiero para la existencia de las organizaciones de narcotraficantes.

El papel de México en el mercado estadounidense se hizo evidente en los años sesenta cuando el consumo de drogas en Estados Unidos se elevó, estimulando la producción de marihuana y heroína en México. Los esfuerzos de ambos países en materia de narcotráfico se concentraron inicialmente en las actividades de reducción en la producción de marihuana y de interdicción a lo largo de la frontera. En 1975, estas actividades incluyeron el combate a la producción de opio.

Entre 1980 y 1994, el tráfico de armas convencionales así como de sustancias empleadas en los procesos químicos de obtención y refinación de drogas como la heroína y la cocaína, más conocidas como "precursores", fue creciendo en las fronteras, sólo que en sentido contrario, del norte al sur, junto con importantes cantidades de dólares obtenidos como beneficio del tráfico de drogas en Estados Unidos.

Mariguana

A partir de 1981 la participación de *cannabis* mexicana en el mercado estadounidense comenzó a aumentar, de 4% en 1981, a 9% en 1983, 20% al año siguiente, 32% en 1985 y 30% en 1986; debido en parte al programa de intercepción aplicado por el gobierno estadounidense a la marihuana colombiana que al incrementar los costos de su transporte, hizo más atractiva la marihuana mexicana para los contrabandistas.⁴⁸¹ En 1990 la participación de la marihuana mexicana ascendió a 70% disminuyendo ligeramente a 63% en 1991.⁴⁸²

La producción de drogas ilícitas en México respondió no solamente a la demanda estadounidense también se vió alentada por las adversas condiciones económicas en que vivían los agricultores mexicanos que los motivaron al cultivo de productos como la adormidera y la marihuana, que resultaron más redituables frente al cultivo de productos básicos. Por ejemplo, los agricultores ganaban con un kilo de marihuana lo que podrían ganar con la

⁴⁸¹ Miguel Ruiz—Cabañas, "Mexico's Changing Illicit Drug Supply-Role", en González y Tienda, eds., *The Drug Connection...*, 48; Reuter and Ronfeldt, *Quest...*, 6.

⁴⁸² Jorge Chabat, "Drug Trafficking...", 382-383.

producción de una tonelada de maíz. El cultivo de la mariguana cubría áreas de más de 20 has —en ocasiones más de 70 has— en estados como Nayarit y Chihuahua.⁴⁸³

Heroína

La participación de México en el mercado internacional de la heroína, dominado por los traficantes asiáticos varió, entre 1982 y 1992, entre 1 y 2%, porcentaje que parecía poco significativo si no se tomara en cuenta que de la amapola producida en el hemisferio occidental la oferta mexicana era cuantitativamente de las más importantes.⁴⁸⁴

A mediados de los setenta, el gobierno mexicano inició esfuerzos para erradicar el cultivo de la amapola; logrando disminuir a 25% su participación en el mercado estadounidense en 1980, aunque en los siguientes años aumentó ligeramente manteniéndose en un promedio de 30%.⁴⁸⁵ Al igual que sucedió con la mariguana, la reducción en los niveles de producción de amapola no fue acompañada de una tendencia similar en el consumo por parte de Estados Unidos; una nueva fuente en el suroeste asiático (Afganistán, Irán y Pakistán) tomó el sitio dejado por México.

Las áreas de producción de la amapola en México se localizaron en la costa del Pacífico destacando los estados de Michoacán, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Chiapas, sin romper con el monopolio mantenido por Sinaloa, Chihuahua y Durango, estados en los que a principios de la década de los noventa, se destruyó el equivalente a más del 50% del total del área cultivada de amapola en el país. La DEA estimó que en 1988 la producción de estos estados cubría entre 80 y 90% del mercado nacional.⁴⁸⁶ Por otro lado, se descubrieron laboratorios rústicos donde se realizaba el proceso de transformación de la amapola en heroína. Una vez que el procesamiento en el laboratorio había sido completado, los traficantes transportaban la

⁴⁸³ Toro, *Mexico's "War"...*, 39.

⁴⁸⁴ En el año de 1952 cuando el gobierno italiano prohibió la elaboración de heroína, la mafia sustituyó el abasto con la morfina producida en Turquía, que generalmente era transformada en heroína en Marsella, Francia, para después ser enviada a Estados Unidos. En 1972, la colaboración internacional logra la ruptura de este "contacto en Francia" a la vez que el gobierno turco decidió regular su producción de opio; con el fin de llenar este vacío en la oferta los traficantes internacionales buscaron otras opciones de abastecimiento, eligiendo a México. En el lapso de tres años, la oferta mexicana logró sustituir a la turca. En pocos años, la oferta de heroína mexicana para el mercado norteamericano se incrementó de 10-15% en 1972 a 80% en 1975.⁴⁸⁴ Otros autores señalan una participación entre 87 y 90%. Véase Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos. *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, Informe*, México: FCE, 1988, 123, y Samuel del Villar "Controlling the U.S.-Mexican Drug Market" en González y Tienda, eds., *The Drug Connection*, 104.

⁴⁸⁵ Toro, *Mexico's "War"...*, 43.

⁴⁸⁶ Celia Toro, *Mexico's "War" on Drugs...*, p. 43; Lyman y Potter, *Drugs, War*, 107, Reuter y Ronfeldt, *Quest...*, 5.

heroína para embarcarla a Estados Unidos, donde los principales mercados se localizaron en el suroeste y oeste del territorio.

Esta dispersión en los cultivos se reflejó en términos de producción y exportación. De acuerdo al Comité Nacional de Investigaciones sobre el Consumo de Narcóticos (NNICC) y el Departamento de Estado de Estados Unidos, las exportaciones mexicanas en 1988 se estimaron en 5 toneladas, comparadas con las 2 toneladas registradas cuatro años antes. Cabe mencionar que la heroína que se obtuvo de la amapola mexicana era oscura, conocida como "*Black Tar*", con un nivel de pureza de 65 al 85%, comparado con el 85-99% de pureza de la heroína blanca procedente del Medio Oriente. Diferencia que permitió a los traficantes obtener una mayor ganancia.

Cocaína

Ya que en nuestro país no se producía hoja de coca y el procesamiento de sus hojas se realizaba en Sudamérica, México definió su posición en el mercado internacional de la cocaína como importante ruta para el tránsito de la cocaína sudamericana con destino a Estados Unidos. En la segunda mitad de la década de los ochenta, como resultado de los programas de interdicción aplicados por el gobierno estadounidense a los embarques terrestres y marítimos de la cocaína colombiana, se hizo prácticamente impenetrable el territorio estadounidense por la vía de la Florida y el Caribe. Ante la eficacia del operativo, los narcotraficantes colombianos buscaron nuevas rutas a través de territorio mexicano, elevando el porcentaje de cocaína que ingresaba al mercado estadounidense vía México, de un nivel insignificante a principios de los ochenta hasta convertirse a principios de los noventa en la ruta preferida para la mayoría de los embarque colombianos de cocaína (véase mapa 6.1).

Capítulo 7

El narcotráfico en la relación bilateral México – Estados Unidos. Conflicto y cooperación

La politóloga Catherine Thorup describió el tipo de relación entre México - Estados Unidos como de “interdependencia extrema”, caracterizada por “la peculiar profundidad y envergadura, así como la larga historia de esta relación tan intensa”. En dos siglos de interacción, la Unión Americana y nuestro país “han ido afianzando sus intereses bilaterales de seguridad, los cuales no sólo persistirán tras el fin de la Guerra Fría, sino que serán de mayor importancia en los tiempos venideros”.⁴⁸⁷

El cambio significativo en las relaciones de Estados Unidos con la URSS en 1985 tuvo inevitablemente efecto en la política estadounidense hacia América Latina. En este proceso de redefinición, México permaneció como una de las zonas del mundo consideradas como vitales para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, junto con Canadá, Rusia, China, Japón y la zona del Golfo Pérsico. Richard Nixon expresó a mediados de la década de los ochenta lo siguiente: “debemos distinguir cuidadosamente nuestros intereses vitales, críticos y geopolíticos periféricos. Sólo Europa Occidental, Japón, el Golfo Pérsico, México y Canadá son verdaderos *intereses vitales* para los Estados Unidos. Otras áreas, como América Central y Corea del Sur, son *intereses críticos* debido a que su seguridad tiene un impacto directo en los países y regiones vitales”.⁴⁸⁸ Tras el fin de la Guerra Fría, una vez liberados de la mayor de sus prioridades de seguridad nacional, Estados Unidos amplió el contenido de su agenda de seguridad e incorporó otros asuntos, entre los que destacó el control al narcotráfico, propuesta que traería notables consecuencias en la relación bilateral con México.

⁴⁸⁷ John Bailey y Timothy Goodman, “Redefinición de la seguridad en la relación México – Estados Unidos”, en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México: ITAM-CISAN/UNAM-FCE, 1998, 182.

⁴⁸⁸ Citado en Bailey y Goodman, “Redefinición ...”, 188. (Cursivas mías)

El narcotráfico en la relación bilateral

Hablar de producción, consumo, elaboración y tráfico de drogas ilegales era pensar en problemas de salud, crimen, violencia, corrupción, desorden social y tensión internacional. Tal fue el ambiente que enmarcó a la relación de México con Estados Unidos en lo que se refirió a la lucha contra el narcotráfico y que se reflejó en la agenda entre ambos países, revestida de desacuerdos, tensiones, fricciones e inclusive de momentos de cooperación, cada vez más frecuentes.

El narcotráfico en sus orígenes no era una cuestión de política exterior o de seguridad nacional. Por su naturaleza, perteneció al capítulo de la salud pública, al ámbito policiaco y a la persecución de los delitos, a la administración de justicia y en suma, a la existencia de un orden legal que repudia y sanciona el crimen. Pero gradual y progresivamente al complejizarse y crecer, el narcotráfico y sus secuelas se inscribieron en la agenda política de México y Estados Unidos, convirtiéndose en uno de los asuntos que mayor atención reclamó por su incidencia en la esfera interna respectiva y por sus efectos transnacionales.

Durante el decenio de los ochenta, el narcotráfico representó un elemento que contaminó las relaciones entre ambos países y tuvo un reflejo negativo sobre otros aspectos de la relación.

Si bien ambos países coincidieron en la necesidad de combatir el narcotráfico, las discrepancias surgieron al definir la forma, el nivel y la intensidad con la que se debía realizar el combate, así como la mejor forma de orientar los esfuerzos conjuntos, sobre todo ante la propensión de Estados Unidos de tomar decisiones unilaterales, cuando éstas deberían tomarse en acuerdo bilateral.

El tema de las drogas se prestó a diversos manejos por parte del gobierno estadounidense; fue objeto de la retórica de legisladores y agentes en la lucha contra el narcotráfico que convirtieron a nuestro país en un chivo expiatorio cuando los esfuerzos de Estados Unidos fracasaban en reducir el consumo de drogas;⁴⁸⁹ fue utilizado por grupos políticos para atraer votos o lograr consenso a nivel nacional sobre determinados temas vinculados a él, como la migración indocumentada; fue empleado para distraer la atención y encubrir otras realidades,

⁴⁸⁹ Gregory F. Treverton, "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos", en Riordan Roett, comp., *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México: Siglo XXI, 1989, 288.

o como un instrumento de presión en las relaciones México - Estados Unidos en aspectos que no estaban directamente relacionados con las drogas.

En este aspecto, Miguel Ruíz-Cabañas escribió : “históricamente, la mayor o menor eficacia del gobierno de México para reducir el tráfico ilícito de drogas hacia Estados Unidos ha sido un elemento que ha influido en el estado de la relación bilateral en este campo, sin embargo, no ha sido el factor determinante de las crisis diplomáticas causadas, se supone, por un agravamiento del problema. Los períodos de crisis se han relacionado más con factores internos de Estados Unidos... que con la dinámica misma del problema del tráfico fronterizo”.⁴⁹⁰ Luego añade : “Esta observación resulta significativa en virtud de que revela las limitaciones de la cooperación binacional contra las drogas para evitar o solucionar posibles crisis en las relaciones bilaterales. En la medida en que dichas crisis se originen en variables externas al problema, no es posible esperar que un incremento de la cooperación por parte de México pueda resolverlas.”⁴⁹¹

La explosión de discursos que relacionaron la seguridad nacional con el narcotráfico después de 1986, no trajo una mayor comprensión ni un mejor manejo del problema debido a que se involucraron múltiples actores y conceptos, así como diversas interpretaciones, y lo que un Estado podía considerar una amenaza a su seguridad nacional, para otro podía ser un problema de menor rango. Para hacerlo más complicado, el fenómeno del narcotráfico involucró diversas etapas (producción, distribución, tráfico internacional, consumo y lavado de dinero) que no se presentaron en los dos países de igual manera. En el caso de Estados Unidos, la alerta provino del alto consumo de drogas dentro del país, el número creciente de muertes por sobredosis y de los fenómenos colaterales como el crimen y la violencia interna; para México, la amenaza del narcotráfico estaba presente en dos frentes: el interno, por el efecto corruptor del narcotráfico sobre el aparato estatal, la violencia y la ilegalidad; y el externo, que tenía que ver con los efectos de la política antidrogas del gobierno estadounidense como amenazas a la soberanía y las instituciones mexicanas.

La importante producción de marihuana y amapola que se realizó en México, así como la creciente participación de bandas de delincuentes en el tránsito de cocaína, convirtieron a

⁴⁹⁰ Miguel Ruíz-Cabañas, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación ; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadunidenses” en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*. México: Instituto Matías Romero/SRE-ITAM, 1998, 103-104.

nuestro país en un objetivo primario de la política internacional de Estados Unidos en el combate al narcotráfico y objeto de su diplomacia coercitiva. Acciones unilaterales fueron tomadas para presionar a México a detener el contrabando de drogas, como la Operación Intercepción I y la Operación Intercepción II aplicada como represalia por el asesinato de un agente de la DEA en territorio mexicano, con la supuesta participación de policías mexicanos. En un escenario lleno de presiones diplomáticas, la estrategia de México fue combatir a los narcotraficantes para tranquilizar y contener a Estados Unidos; aunque, como veremos, los resultados de las acciones mexicanas no siempre fueron los esperados.

7.1 La política antidrogas estadounidense hacia México: una historia de presiones y sanciones

Antecedentes

El primer gran conflicto con México ocasionado por la instrumentación de las estrategias estadounidenses en el combate al narcotráfico después de la Segunda Guerra Mundial se originó cuando el 21 de septiembre de 1969 la administración de Richard Nixon aplicó de manera unilateral la Operación Intercepción I, en un intento por atacar el alto consumo de drogas que se estaba registrando entre los jóvenes estadounidenses desde mediados de los sesenta y presionar así al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz a tomar una actitud más participativa en el combate a las drogas. El gobierno de Nixon ordenó unilateralmente, una estrecha vigilancia en la frontera con México por casi tres semanas; los agentes aduanales estadounidenses registraban a cada persona y vehículo que intentaba cruzar la frontera hacia Estados Unidos, y se intensificó también la vigilancia de la frontera entre ambos países por tierra, mar y aire, en un intento, se dijo, por detener el flujo de marihuana y heroína hacia el territorio estadounidense.

Los resultados no fueron los esperados por la Casa Blanca, pues se dañó la economía y el comercio de sus estados fronterizos con México y se afectó mucho más la economía mexicana. A lo largo de las aduanas enfilaban kilómetros de tráilers parados que transportaban productos agrícolas mexicanos, los cuales bajo los rayos del sol se pudrieron,

⁴⁹¹ Para más detalle véase *ibid.*, 104.

siendo cuantiosas las pérdidas para los agricultores mexicanos. Aunado a ello, la derrama económica del sector turismo en México descendió en un 70%. La reacción del gobierno mexicano fue suspender las importaciones provenientes de nuestro vecino del norte.

El resultado de la Operación Intercepción I más que detener el tráfico de drogas a Estados Unidos dañó la economía de ambos lados de la frontera y escasamente tuvo repercusiones a gran escala en el consumo de estupefacientes en la sociedad estadounidense. México ofreció detener la producción y exportación de mariguana hacia el norte; por su parte Washington debería dar fin a la Operación Intercepción. Este hecho sería el primer foco de alerta de lo que serían los próximos años no sólo de la lucha de Estados Unidos en contra del tráfico de drogas, sino en su relación con los países latinoamericanos y en especial con México.

A raíz de este incidente, ambos países acordaron iniciar, el 11 de octubre de ese mismo año, una campaña permanente de erradicación de mariguana y amapola en México, conocida como "Operación Cooperación", en la que nuestro país fortaleció los esfuerzos de interdicción y de erradicación manual, particularmente contra la expansión de los cultivos de amapola en Sinaloa, Durango y Chihuahua.⁴⁹²

El gobierno de Estados Unidos elaboró entonces un programa internacional para combatir el narcotráfico basado en el diagnóstico orientado al exterior, que subrayaba al mismo tiempo, la falta de interés de gobiernos como el de México por contribuir a resolver un problema de salud pública estadounidense y las debilidades técnicas e institucionales de esos gobiernos para hacer efectiva la prohibición del cultivo, la manufactura y la exportación de estupefacientes al mercado estadounidense. Con base en este diagnóstico, el gobierno de la Unión Americana diseñó, durante la década de los setenta, distintos programas de cooperación que incluyeron la asistencia económica y técnica, el intercambio de información o de inteligencia policial, y el adiestramiento de policías especializados en la persecución del narcotráfico.

⁴⁹² Varios son los autores que refieren los propósitos de estas campañas, entre ellos están Jorge Chabat, "Drug Trafficking and Mexico-United States Relations", en Bruce M. Bagley, ed., *Drug Trafficking Research in the Americas: An Annotated Bibliography*, Coral Gables, Florida: North-South Center Press/University of Miami, 1996, 347; Celia Toro, *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995, 62; Richard Craig, "U. S. Narcotics Policy toward Mexico: consequences for the Bilateral Relationship", en Guadalupe González y Marta Tienda, eds., *The Drug Connection in U.S.-Mexican relations*, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California (documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), 1989, 73-75 y Miguel Ruíz Cabañas "Mexico's Changing Illicit Drug Supply-Role", en González y Tienda, eds., *The Drug...*, 47.

Los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron, sobre todo a partir de 1974 y 1975, decenas de acuerdos⁴⁹³ para tramitar dicha ayuda. Entre 1975 y 1983, México realizó la Operación Cóndor; encargando al Ejército Mexicano este programa bilateral que incluía apoyo financiero estadounidense, equipo técnico (helicópteros y aparatos para la detección aérea de sembradíos), adiestramiento de pilotos y policías mexicanos, e intercambio de información entre la policía judicial mexicana y la DEA. El éxito del programa radicó fundamentalmente en la aspersión aérea de herbicidas sobre los cultivos de marihuana y amapola en México, y el desmembramiento de redes de narcotráfico. A través de acuerdos bilaterales, el gobierno mexicano decidió formalizar la presencia de agentes estadounidenses en territorio mexicano para observar la instrumentación del programa y ofrecer asistencia en la identificación de cultivos.⁴⁹⁴ Debido a los exitosos resultados el programa fue reconocido en todo el mundo, particularmente en Estados Unidos principal beneficiario de la Campaña. Ello permitió que las drogas no fueran causa de confrontación bilateral en esos años y sí de felicitaciones a México como ejemplo en el combate. No obstante, el consumo de drogas en Estados Unidos se incrementó considerablemente en ese período.

Principios de la década de los ochenta

Los excelentes resultados de la Operación Cóndor fueron empañados por una serie de factores que colocaron a México, una vez más, como uno de los principales proveedores de marihuana y heroína de Estados Unidos, y uno de los más importantes puntos de tránsito de los embarques de cocaína a territorio estadounidense. Estos factores se detallaron en el capítulo 6 "México y el consumo de drogas en Estados Unidos" del presente trabajo.

Paralelamente, influyó el éxito de la Operación Florida (creada por Ronald Reagan en enero de 1982), campaña de interdicción de marihuana, cocaína y heroína colombianas en el Caribe y cuyo resultado inesperado favoreció la producción y tráfico de las drogas mexicanas. Y en el centro de este contexto, prosperaron la tolerancia, corrupción, complacencia y, en muchos casos la complicidad de autoridades mexicanas a cargo del combate al tráfico de drogas.

⁴⁹³ María Celia Toro "La política mexicana contra el narcotráfico: Un instrumento de política exterior", en Vereza *et al.*, coords., *Nueva agenda ...*, 49.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, 18.

Desde mediados de los años ochenta, el gobierno mexicano aceptó y tuvo que lidiar con la presencia de la policía antidrogas estadounidense que terminó por constituirse, en ocasiones, como un poder paralelo al de la policía mexicana. El desplazamiento de fuerzas armadas y policiales estadounidenses al exterior, fundamentalmente la DEA y el FBI, se constituyó en la parte medular de la política exterior de Estados Unidos contra el narcotráfico, agudizando los conflictos bilaterales. El gobierno mexicano mostró interés por suscribir acuerdos de colaboración que establecieran con claridad los límites a toda forma de colaboración policial que pusiera en riesgo la autonomía de los programas nacionales y, sobre todo, la soberanía del poder judicial.⁴⁹⁵

Mediados de la década de los ochenta

Como se mencionó en el capítulo 4, el consumo en Estados Unidos de heroína y cocaína creció en la década de los ochenta, y el de marihuana, aunque descendió, no dejó de ser considerable; junto con estas tendencias creció también la demanda de drogas y, ello no obstante, la Casa Blanca reforzó su retórica de llevar al exterior el grueso del combate a las drogas.

Así, el incremento en el volumen de drogas introducidas a Estados Unidos desde México durante este período fortaleció la percepción de las autoridades estadounidenses sobre el ambiente de corrupción que existía entre las autoridades mexicanas. Además, el secuestro, en febrero de 1985, del agente especial de la DEA, Enrique Camarena Salazar y del piloto mexicano Alfredo Zavala Avelar, en la ciudad de Guadalajara a manos de traficantes mexicanos, con la presunta complicidad de miembros de la policía mexicana encargados del combate a las drogas, fue la gota que derramó el vaso. La tibia forma como respondió el gobierno de De la Madrid en México provocó en las autoridades estadounidenses un sentimiento de frustración y enojo que dio inicio a un proceso de recriminaciones mutuas en el que Estados Unidos retomó la aplicación de medidas unilaterales.

Después del secuestro de Camarena, fue evidente el deterioro de las relaciones México-Estados Unidos a niveles poco comunes. Pocos días después de este acontecimiento, el 17

⁴⁹⁵ *Ibid.*, 150-151.

de febrero, el gobierno estadounidense aplicó la Operación Intercepción II, que consistió inicialmente en la estricta inspección de personas y vehículos que cruzaban su frontera con México, medida que fue reemplazada con el cierre parcial de la frontera durante ocho días con el propósito expreso de restringir el flujo de drogas a territorio estadounidense. De las críticas sobre la ineficiencia policíaca se pasó a la del sistema político y a cualquier otro tema que pudiera ser útil a todo aquél que abrigaba algún malestar hacia México.⁴⁹⁶ El 19 de febrero, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, declaró que la operación estadounidense no se justificaba, ya que si el objetivo de la misma era confiscar narcóticos, el tráfico de éstos no solía efectuarse por las garitas fronterizas, sino por canales ilícitos. De manera contrastante, el esfuerzo mexicano en la lucha contra el narcotráfico fue destacado internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas el 24 de marzo, al hacer un reconocimiento público a la PGR por las acciones que desarrollaba en la lucha permanente contra el narcotráfico.

Las investigaciones conducidas por la Procuraduría General de la República y la policía judicial del estado de Jalisco, condujeron al hallazgo, a principios del mes de marzo, de los cadáveres de Camarena y Avelar cerca del rancho El Mareño, en Michoacán⁴⁹⁷. Estados Unidos demandó que los responsables de los crímenes del agente y el piloto fueran procesados, ejerciendo considerable presión sobre México. El gobierno mexicano emprendió una cacería y como resultado de ésta, arrestó y encarceló a los narcotraficantes Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo bajo los cargos de tráfico de drogas y responsables del asesinato del agente Camarena.

No obstante, el daño estaba ya hecho. Al año siguiente (1986) se registraron diversos acontecimientos relacionados con el tráfico de drogas que exacerbaban los ánimos en la relación bilateral. La DEA, que estaba poco satisfecha con la respuesta de la policía mexicana frente al asesinato de Camarena, decidió lanzar unilateralmente la *Operación Leyenda*, con objeto de presentar ante la justicia estadounidense, por cualquier medio, a todos los presuntos responsables. Como parte de esta operación, la DEA promovió, en enero de 1986, el secuestro de René Verdugo Urquidez en territorio mexicano, por su supuesta participación en el asesinato de Camarena. En marzo, el gobierno estadounidense cerró 75 % de las garitas

⁴⁹⁶ Jorge Chabat, "Drug Trafficking in U. S.-Mexican Relations: What you See is What you Get", en Bruce M. Bagley y William O. Walker III, eds., *Drug Trafficking in the Americas*, Coral Gables, Florida: North South Center Press/University of Miami, 1995, 378 y Toro, *Mexico's "War"...*, 62.

aduaneras en la frontera con México; un mes más tarde, la embajada estadounidense en la Ciudad de México suspendió el otorgamiento de visas durante 5 meses. El Subcomité de Relaciones Exteriores sobre el Hemisferio Occidental del Senado de Estados Unidos analizó la situación en México en el mes de mayo. En dichas audiencias abundaron las críticas sobre fraude electoral, corrupción e involucramiento de funcionarios mexicanos en el cultivo de marihuana y opio, y en el tráfico de drogas. Los ataques a México se multiplicaron. El comisionado de aduanas, William von Raab, declaró “el asunto del narcotráfico es una historia de terror, que aumenta geométricamente, y México no hace nada para detenerlo”... categorizó a los funcionarios mexicanos como “ineptos y corruptos,” y añadió que esta opinión era “compartida por todo el gobierno estadounidense”.⁴⁹⁸

En 1986, estimulado significativamente por el caso Camarena, el Congreso estadounidense aprobó la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986; ahí se establecía que el presidente de Estados Unidos certificara la cooperación de los países productores y de tránsito de drogas con Estados Unidos en sus esfuerzos internacionales para el control de drogas. En 1987, el Congreso también requirió al Secretario de Estado reportar cada 90 días sobre el progreso que se hacía sobre el caso Camarena y sobre el de Víctor Cortez, otro agente de la DEA que también había sido asesinado en 1986. Asimismo, tenía que informar al turista estadounidense sobre las condiciones de inseguridad en México.⁴⁹⁹

Sin embargo, el presidente Reagan certificó en marzo de 1987 y 1988 que México había cooperado totalmente con Estados Unidos, aunque mencionó que todavía podía alcanzar mayores logros en el control de drogas. Las certificaciones presidenciales causaron controversia en el Congreso; en el primer caso, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado emitió una resolución en la que desaprobaba la certificación, y en 1988, el Senado votó 63 a 27 en contra de la certificación emitida por el presidente⁵⁰⁰. En ambos casos, el Congreso no culminó el procedimiento para rechazar la certificación.

Tras mantener una posición bastante defensiva durante 1985 y 1986, el gobierno mexicano pasó a una política declarativa más agresiva al denunciar los intentos estadounidenses de

⁴⁹⁷ Walter Astié-Burgos, *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*. México: Siglo XXI, 1998, 174.

⁴⁹⁸ Chabat, “Drug Trafficking in U. S. ...” en Bagley y Walker III, *Drug Trafficking...*, 378 y Sergio Aguayo Quezada, “México en transición y Estados Unidos: ¿Un problema de percepciones o de seguridad nacional?”, en Riordan Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 218.

⁴⁹⁹ Larry Stors, *Mexico's Anti-Drug Efforts: Effects of Past U. S. Pressures and Sanctions*, CRS Report for Congress, 13 de marzo de 1997: 2.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, 3.

evadir su responsabilidad para resolver un problema que, desde su perspectiva, surgía de la demanda de Estados Unidos, el mayor mercado mundial de estupefacientes.

Las réplicas por parte de Estados Unidos continuaron. A principios de 1987, el Departamento de Estado, en su informe anual ante el Congreso,⁵⁰¹ señaló a México como la principal fuente individual productora, procesadora y vía de tráfico de la heroína y marihuana que entraba a Estados Unidos; resaltaba, asimismo, el grave problema de la corrupción al interior de las estructuras mexicanas dedicadas al combate al tráfico de drogas. A pesar de estas fuertes declaraciones, se percibió un cambio de actitud en ciertas instancias oficiales, empezando por el presidente Ronald Reagan, quien reconoció que nuestro país estaba progresando en sus esfuerzos por reducir el flujo de drogas a Estados Unidos. Inclusive, a fines de 1987, autoridades y agencias gubernamentales de Estados Unidos reconocieron parcialmente algunos de los esfuerzos de México en el combate contra el narcotráfico, aceptando el principio de corresponsabilidad en la lucha contra la distribución y consumo de narcóticos. Debe anotarse que después de intensas negociaciones, el 9 de diciembre de 1987, México y Estados Unidos suscribieron el Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua (en vigor a partir de mayo de 1991), instrumento que regulaba entre los dos países las labores de investigación y persecución, dentro de los límites de las disposiciones de sus respectivos ordenamientos legales internos. El énfasis en la necesidad de respetar las soberanías fue claro.⁵⁰²

Para febrero de 1988, el Presidente Reagan, en una actitud conciliatoria, declaró en una presentación de radio que el problema del narcotráfico lo generaba la demanda y que "los traficantes se quedarían sin trabajo si no hubiera quien comprara drogas. Ésta sería la verdadera solución".⁵⁰³ Aún más, la sexta reunión presidencial México-Estados Unidos, realizada ese mismo mes, fue considerada como la más cordial del sexenio de Miguel De la Madrid, ahí se reconocieron mutuamente los esfuerzos conjuntos en la lucha contra el narcotráfico. Al mes siguiente, la tensión resurgió en la relación bilateral ante la actitud del Senado de Estados Unidos en contra de la certificación otorgada por el presidente, situación

⁵⁰¹ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D.C., marzo de 1987, 148.

⁵⁰² Toro, "La política mexicana...", 154.

⁵⁰³ Riordan Roett, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías" en idem, comp., *México y Estados Unidos...*, 35-38.

que se resolvió en el mes de mayo cuando venció el plazo establecido en la ley antidrogas sin que el Congreso culminará el procedimiento para rechazar la certificación.

No hay que olvidar también que, paralelamente, los problemas centroamericanos (sandinistas, problema Irán-contras, etc.) habían llevado a la creación del llamado "Grupo Contadora" con la activa participación de México y sin invitación a Estados Unidos. Se dijo en la prensa que, tal vez, esa era la razón del encono del gobierno de Reagan y del Congreso estadounidense contra México.

Los años de mediados de los ochenta fueron una época de fuertes tensiones en la relación de Estados Unidos con México, cuyos motivos no se encontraron en el fracaso al combatir el tráfico de drogas que iba hacia Estados Unidos, sino en una cuestión de actitud del gobierno mexicano, su complacencia, su falta de efectividad y compromiso ante los asesinatos de Camarena y Cortez. A medida que la cooperación mexicana parecía debilitarse a los ojos de Estados Unidos durante este período, la demanda estadounidense de drogas continuaba requiriendo grandes volúmenes y la oferta de cocaína sudamericana aumentó; así mismo, las presiones de Estados Unidos aumentaron. El gobierno estadounidense recibía reportes de que la investigación y procesamiento judicial acerca de los asesinatos de los agentes de la DEA eran lentos y que los inculpados tenían trato especial en la cárcel. Estados Unidos buscaba un compromiso por parte de México que éste no acababa de aceptar al no parecerle razonable pelear una guerra en territorio nacional que pusiera en peligro la estabilidad mexicana.⁵⁰⁴

Fines de la década de los ochenta

En 1989, después de tres años de acentuados conflictos en las relaciones México-Estados Unidos, la llegada de George Bush, padre, y Carlos Salinas de Gortari a las respectivas supremas magistraturas, suavizó el tono de las pésimas relaciones que se habían mantenido entre Reagan y De la Madrid, iniciando los dos nuevos mandatarios un período de colaboración estrecha entre los dos países; lograron un nivel de cooperación no visto desde los años setenta. El mismo presidente Reagan, en julio de 1988, había felicitado al candidato del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas, a pesar de las críticas vertidas con anterioridad al proceso electoral mexicano. Por su parte, un mes antes, Salinas había

declarado en una entrevista concedida a la revista *Newsweek* que las relaciones de México con Estados Unidos serían muy cordiales durante su sexenio porque el problema centroamericano ya no sería una fuente de tensión y conflicto entre los dos países, quedando sin embargo pendiente de resolver el problema del narcotráfico.⁵⁰⁵

Los presidentes electos Salinas y Bush, padre, se reunieron en la ciudad de Houston en noviembre de 1988. El llamado "espíritu de Houston" surgido de aquel encuentro caracterizaría la futura relación entre ambos presidentes. "El deseo de enfatizar los aspectos positivos de la relación, con la intención de lograr objetivos comunes como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fue suficiente para aislar las consecuencias negativas de algunos incidentes que, en otros tiempos, podrían haber originado serias rupturas diplomáticas."⁵⁰⁶ De hecho, el gobierno mexicano reforzó su combate a las drogas, precisamente para evitar que el tema de las drogas afectara negativamente otras negociaciones con su poderoso vecino.

Al año siguiente (1989) de la llegada Salinas a la presidencia, las autoridades mexicanas dieron varias muestras de su voluntad de allanar los diferendos, cuando arrestaron a Miguel Ángel Félix Gallardo, importante traficante de cocaína y sospechoso del asesinato de Camarena. Además, en ese mismo año se sentenciaron a cuatro policías judiciales implicados en la muerte del Víctor Cortez; en enero de 1990 se encontraron culpables a más de 20 personas relacionadas con el caso Camarena, y Caro Quintero y Fonseca Carrillo fueron sentenciados a prisión.

En marzo de 1989, el presidente Bush ya había certificado que México había cooperado completamente en los esfuerzos para el control de drogas. El *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, documento adjunto a la Certificación, hacía notar que los programas de erradicación de opio y mariguana se habían expandido en 1988 y que las confiscaciones de cocaína se habían elevado significativamente; de igual manera mostraba optimismo sobre las perspectivas en el control de drogas por parte de la administración del nuevo presidente mexicano.⁵⁰⁷ El INCSR celebraba las acciones contra Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca

⁵⁰⁴ Storrs, *Mexico's...*, 2.

⁵⁰⁵ Francisco Gil, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer, comp., *México-Estados Unidos 1988-1989*, México: El Colegio de México-Colección México-Estados Unidos, 1990, 199-200.

⁵⁰⁶ Estos incidentes estaban relacionados con el tema del narcotráfico, la muerte de Camarena, críticas a las autoridades mexicanas, etc. Para más detalle véase Chabat, "Drug Trafficking in U. S ...", 380.

⁵⁰⁷ U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *INCSR*, marzo de 1989, 107-114

Carrillo, y aunque elogiaba el compromiso del presidente Salinas en la lucha antinarcóticos, hacía notar que la corrupción permanecía como un serio impedimento para la efectividad del programa antinarcóticos.

Así, el año de 1989 fue uno de mejoramiento en las relaciones de México con Estados Unidos. En la Séptima Reunión de la Comisión Binacional Estados Unidos - México llevada a cabo en agosto, diversos funcionarios estadounidenses alabaron las actividades antidrogas realizadas por México, como fue el caso de la persecución y arresto de narcotraficantes como Miguel Ángel Félix Gallardo que tuvo especial aprobación del gobierno de Bush. No obstante, las medidas unilaterales por parte de Estados Unidos continuaron sucediendo. En el mes de noviembre se anunció la militarización de la frontera con México con el fin de combatir más efectivamente el narcotráfico.⁵⁰⁸

El Congreso de los Estados Unidos, ese mismo mes, aprobó la Ley Internacional para el Control de Narcóticos de 1989, que fue firmada por el presidente Bush en diciembre. En ella se reconocieron las actividades antidrogas del presidente Salinas, pero también se señaló la participación de funcionarios mexicanos de alto rango en el tráfico de drogas. Solicitaba a México concluir los procesos en los casos de Camarena y Cortez; exhortaba a cooperar con Estados Unidos en vuelos conjuntos de inspección, en operaciones de interdicción y persecución, y a proporcionar a personal estadounidense información sobre cuentas bancarias y sobre estadísticas de erradicación; asimismo, establecía que debería apoyarse al pueblo de México en los esfuerzos para librar al país de las drogas ilegales, el soborno, la corrupción y el fraude electoral.

Llama la atención sobre este período de “los años felices” como lo denomina Jorge Chabat, que a pesar del ambiente de cooperación entre los gobiernos mexicano y estadounidense, la producción de marihuana y opio en México creció aceleradamente desde 1988 (véase cuadro 7.1), manteniendo el gobierno estadounidense una actitud más de tolerancia que de desaprobación.⁵⁰⁹ Tanto Estados Unidos como México actuaron de acuerdo a las “reglas del juego” impuestas por Estados Unidos, que privilegiaron los esfuerzos mexicanos en el

⁵⁰⁸ William O. Walker III, “After Camarena”, en Bruce M. Bagley e *idem*, eds., *Drug Trafficking in...*, 395.

⁵⁰⁹ Chabat, “Drug Trafficking in U. S....”, 380,381 y 383.

combate a la producción y al tráfico de drogas, aunque no hubiera una real disminución en el volumen que ingresaba a Estados Unidos por nuestro país.⁵¹⁰

⁵¹⁰ *Ibid.*, 383.

Principios de la década de los noventa

La relación bilateral se vio sujeta a difíciles pruebas a lo largo de 1990. Así, en enero de 1990, la cadena estadounidense *National Broadcasting Corporation* (NBC) transmitió un programa de televisión titulado *Drug Wars* que revivió el tema de la muerte de Camarena implicando a funcionarios mexicanos de alto nivel y criticando la actuación del gobierno mexicano. Éste consideró el programa como una afrenta a la dignidad nacional y sugirió que Camarena mismo era un traficante de drogas. A mediados de abril, la revista mexicana *Proceso* publicó los nombres de 49 agentes de la DEA que operaban en México, acción que fue calificada de irresponsable por el gobierno de Estados Unidos y una amenaza a la seguridad de los agentes. Un mes después, un jurado federal en Estados Unidos acusó a 19 mexicanos de haber estado involucrados en la muerte de Camarena.⁵¹¹ A pesar de estas acusaciones, el gobierno mexicano mostró su deseo de cooperar en el combate a las drogas y permitió que aviones con radar volaran sobre territorio mexicano cuando éstos fueran en persecución de aviones colombianos que transportaran cocaína, solicitud a la que se había negado reiteradamente con anterioridad.

En marzo de 1990, el presidente Bush también certificó que México había cooperado totalmente en los esfuerzos de control de drogas y en la declaración se reconocieron ciertas actividades y se criticaron otras. Se aplaudió ahí el aumento de los fondos para los programas antinarcóticos, el arresto de Miguel Angel Félix Gallardo, la sentencia de los principales implicados en los casos Camarena y Cortez y la confiscación de cantidades récord de cocaína. Se reconoció que el presidente Salinas había tomado medidas para combatir la corrupción, pero que todavía existían indicadores de tal actividad entre funcionarios comprometidos con la aplicación de la ley y entre elementos militares y policíacos.

En el mismo mes de marzo se manifestaron diversos incidentes relacionados con el problema del narcotráfico. El día 3, después que Bush declarara la certificación a México, el canciller Fernando Solana declaró que México “descertificaba” el procedimiento de Estados Unidos para evaluar la lucha contra las drogas. El día 8, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de México descalificó el fallo de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos por medio del cual se autorizó a agentes de la DEA a secuestrar sospechosos de narcotráfico en

⁵¹¹ *Ibid.*, 406.

el extranjero para llevarlos ante la justicia estadounidense, e intervenir en operaciones antinarcóticas fuera de su territorio. Una semana después, el día 16, México pidió a Estados Unidos, por medio de su embajada en Washington, una explicación por haber utilizado sin previo aviso un satélite para detectar plantaciones de drogas en territorio mexicano.⁵¹²

Los siguientes dos meses el ambiente no fue mejor. Los esfuerzos de cooperación entre los dos países se vieron severamente afectados durante abril y mayo de 1990 cuando México reclamó que Estados Unidos hubiera promovido el secuestro (en abril) y el traslado ilegal del doctor mexicano Humberto Álvarez Macháin a El Paso, Texas, donde fue entregado a agentes de la DEA con objeto de enfrentar cargos por involucramiento en la tortura y muerte del agente Enrique Camarena. Las autoridades mexicanas protestaron vigorosamente la violación a la soberanía territorial y la convalidación previa de tales violaciones de parte de la Suprema Corte de Estados Unidos. El 18 de abril, la Embajada de México en Washington presentó al Departamento de Estado una nota formal en la que solicitaba información sobre el lugar y las condiciones de aprehensión del médico Álvarez Macháin.⁵¹³

A lo largo de los meses siguientes de 1990 se siguieron produciendo declaraciones en México sobre la necesidad de repatriar a Álvarez Macháin para que afrontara un juicio en su suelo natal, finalmente el médico mexicano fue exonerado hasta enero de 1993. A partir de mayo de 1990, y pese a la voluntad política de Bush y Salinas, el caso Álvarez Macháin contribuyó de manera sustantiva a intensificar el conflicto en la relación bilateral. El 11 de mayo el fiscal general de Estados Unidos, Richard Thornburgh, declaró en Washington que a su gobierno no le importaba cómo, sino el hecho de que todos los fugitivos de la ley en otros países fueran entregados a la justicia estadounidense y agregó que habían sido precisamente algunas "altas autoridades mexicanas" las que habían propuesto la entrega de Álvarez Macháin.⁵¹⁴

Entre tanto, el gobierno mexicano anunció que la cooperación con la DEA sólo podría darse sobre nuevas reglas que implicaran, entre otras cosas, reciprocidad en la presencia de agentes mexicanos en tareas equivalentes realizadas en Estados Unidos, con el compromiso explícito de acatar recíprocamente la legislación del país anfitrión; las nuevas reglas limitarían, por otro lado, el número de agentes del otro país, los cuales sólo podrían cooperar en asuntos

⁵¹² Francisco Gil Villegas, "Cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega, comp., *México-Estados Unidos 1990*, México: El Colegio de México-Colección México-Estados Unidos, 1992, 26

⁵¹³ *Ibid.*, 28.

de información, pues la aplicación de la ley correspondía exclusivamente a las autoridades del país.⁵¹⁵

A pesar de las dificultades creadas por el incidente de Álvarez Macháin, el presidente Bush certificó en 1991 y 1992^{*} la cooperación de México en los esfuerzos de control de drogas.

El ambiente de cooperación nuevamente se vio afectado cuando la Suprema Corte de Estados Unidos determinó, el 15 de junio de 1992, que el tratado de extradición entre México y Estados Unidos no prohibía específicamente el secuestro, por lo que Álvarez Macháin, podría ser enjuiciado en Estados Unidos. Como respuesta, el gobierno de Salinas inicialmente prohibió que los agentes de la DEA llevaran a cabo actividades para el control de drogas en territorio mexicano y demandó la renegociación del tratado de extradición. Por su parte el gobierno de Estados Unidos prometió respetar la soberanía mexicana. La tensión resurgió en diciembre de 1992 cuando Alvarez Macháin y Rubén Zuno Arce fueron sometidos a juicio en Los Angeles. El juez absolvió a Alvarez Macháin, pero Zuno Arce fue encontrado culpable y sentenciado a cadena perpetua. Zuno Arce había sido detenido en San Antonio, Texas, en agosto de 1989 ya que la fiscalía consideraba que él tenía información importante para resolver el caso Camarena. Como protesta, México decidió en 1992 no aceptar más la asistencia antinarcóticos estadounidense, excepto en algunos casos de asistencia técnica. Esta política, llamada de "mexicanización",⁵¹⁶ produjo una sensible reducción en los niveles de contacto que ambos gobiernos habían mantenido en el combate a las drogas, pero no así en las negociaciones que se realizaban con vistas a un acuerdo de libre comercio de América del Norte que reveló ser prioritario.

No obstante la disposición de México de multiplicar esfuerzos en el combate a la producción y tráfico de drogas, a principios de la década de los noventa era todavía el principal productor de la marihuana importada por parte de Estados Unidos (70% en 1990 y 63% en 1991), importante productor de la heroína consumida en aquel país (una tercera parte en 1990 y 23% en 1991), y la principal vía de tránsito de la cocaína hacia Estados Unidos (más del 50% en

⁵¹⁴ *Ibid.*, 34.

⁵¹⁵ *Ibid.*, 33.

^{*} La última vez que se sometió a México al proceso de Certificación fue en el año 2001. En septiembre de ese año se sucedieron los hechos terroristas contra Estados Unidos y en un acto para ganar apoyo a la cruzada internacional contra el terrorismo, el gobierno estadounidense decidió suspender la Certificación para México y otros países en el año 2002.

⁵¹⁶ Storrs, *Mexico's...*, 5.

1990 y 1991).⁵¹⁷ Todo esto sucedía en un ambiente de cooperación bilateral e incluso de reconocimiento por parte de Estados Unidos a los esfuerzos mexicanos para combatir la producción y el tráfico, y aun cuando no se registrara una efectiva disminución del volumen de drogas producidas o en tránsito hacia su territorio. Acorde con las nuevas reglas que establecían ciertos límites a las acciones de ambos gobiernos con respecto al combate al narcotráfico, el gobierno mexicano se comprometió a mantener una imagen de cooperación y colaboración en esta lucha; por su parte, el gobierno estadounidense estableció sus límites en términos del respeto a la soberanía nacional mexicana;⁵¹⁸ concepto que para algunas autoridades estadounidenses había sido –aun más que la corrupción– el principal impedimento para una cooperación bilateral más intensa.

Efectos

En retrospectiva podemos decir que las relaciones para el combate a las drogas fueron consideradas como cooperativas a fines de los setenta y principios de los ochenta, hasta antes de que se puntualizaran los requerimientos para la Certificación, y, otra vez, a mediados de los noventa. Los casos Camarena y Cortez a mediados de la década de los ochenta y las críticas estadounidenses que éstos motivaron, volvieron a debilitar la cooperación de parte de México y cuando sucedió el secuestro de Álvarez Macháin, México reaccionó dando por finalizada gran parte de la asistencia estadounidense. En los casos de los secuestros de René Verdugo Urquidez y de Álvarez Macháin en 1986 y 1990, queda claro que ambos fueron secuestrados por encargo de la DEA para ser juzgados por su supuesta participación en el asesinato del agente Camarena de la DEA. Resalta sobre todo que ambos incidentes fueron motivados por el caso Camarena, más que por cualquiera de las actividades de tráfico de drogas. El ex –cónsul de México en Los Angeles, Romeo Flores Caballero, afirmó: “Con el caso de Camarena y con el secuestro de Álvarez Macháin, la DEA intenta enviar un mensaje en el sentido de que ninguno de los miembros de ese cuerpo puede ser maltratado impunemente. El caso de Camarena es ya para ellos, una verdadera leyenda y como tal lo están tratando”.⁵¹⁹ Evidentemente, los secuestros representaron violaciones a la soberanía territorial y jurídica de México pero el gobierno de Salinas consideró que no amenazaban seriamente la estabilidad del país, ni la seguridad nacional, aún más, que no afectaban otras prioridades del gobierno mexicano como eran las negociaciones del TLCAN.

⁵¹⁷ Chabat, “Drug Trafficking in U.S...”, 383.

⁵¹⁸ *Ibid.*, 382–384.

⁵¹⁹ Gil, “La nueva ...”, 34.

Los momentos de tensión dejaron varias lecciones para México, entre ellas fue la nueva política exterior de Estados Unidos relacionada con el control del narcotráfico. Habiendo definido al tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, situando a los narcotraficantes al mismo nivel de los terroristas, Estados Unidos creó un ambiente propicio para la internacionalización de sus labores policiacas y militares, inaceptable para México y para el derecho internacional. Estos hechos llevaron a nuestro país a reconsiderar el marco legal que hasta entonces regulaba su relación y llevar propuestas como la modificación al Tratado de Extradición con Estados Unidos,⁵²⁰ la firma del Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua y la introducción de nuevas líneas de operación para los agentes de la DEA en territorio mexicano. Internamente, quedaron al descubierto hechos como la corrupción y la existencia de policías y ex –policías que trabajaban para los traficantes e incluso para agentes de la DEA.

7.2 Asistencia estadounidense en la lucha mexicana contra el narcotráfico

Características

Todos los aspectos del combate mexicano a las drogas incluyendo detección, erradicación, inteligencia e interdicción fueron en algún momento apoyados por la asistencia antidrogas estadounidense a través de capacitación y equipo. Las fuerzas policiacas mexicanas recibieron apoyo de agencias como la DEA, el FBI, el Servicio de Guarda Costas, o mediante el programa de aduanas estadounidense; pilotos mexicanos fueron capacitados para emplear complejos equipos de radar, así como para volar y reparar los aviones estadounidenses empleados en la persecución de los aviones de los contrabandistas que provenían de Sudamérica; inclusive el ejército estadounidense proporcionó asistencia técnica a la PGR. Otro ejemplo fue la asistencia que brindó Estados Unidos a México durante la Operación Halcón, puesto en marcha en 1990, para fortalecer la capacidad de interdicción aérea mexicana en la frontera norte.⁵²¹

⁵²⁰ El gobierno mexicano firmó en noviembre de 1994 el Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Prohibir Secuestros Transfronterizos, que constituyó una revisión del Tratado de Extradición México-Estadunidense de 1978.

⁵²¹ Jorge Chabat, *Drug Trafficking in U.S.–Mexican Relations: The Politics of Simulation*, México: CIDE (Documento de trabajo, núm. 51), 2000, 7.

Con anterioridad al gobierno de Ronald Reagan, las Fuerzas Armadas mexicanas no fueron objeto virtualmente de ningún tipo de ayuda por parte de los programas de asistencia militar del gobierno de Estados Unidos. Durante la administración Reagan, cambió este esquema y surgió por parte de Estados Unidos el interés para que el Ejército mexicano tuviera un mayor desempeño en la lucha contra las drogas, interés que se manifestó en un aumento del equipo y entrenamiento militar estadounidense en México.

En no pocas ocasiones el gobierno estadounidense percibió esta asistencia militar como una oportunidad para penetrar las instituciones de defensa y policiacas mexicanas que de otra manera no se hubiera logrado. Los crecientes lazos que se dieron entre las fuerzas militares y policiacas de los dos países fueron importantes y estratégicos sobre todo para Estados Unidos. Los programas de entrenamiento, por ejemplo, incluyeron no sólo la enseñanza de habilidades técnicas y tácticas militares, sino la transmisión de las perspectivas y doctrinas de seguridad nacional y regional estadounidenses.⁵²² También importante fue el hecho de la adquisición por parte de México de equipo de defensa y servicios estadounidenses, que obligó a nuestro país a mantener permanente contacto con su contraparte estadounidense para la adquisición de partes de repuesto y asistencia técnica.

Asistencia financiera

México fue el principal receptor de fondos estadounidenses para el control de drogas en el extranjero desde 1975 hasta 1990. La transferencia se realizó a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (INM) del Departamento de Estado, oficina que de 1978 a 1990 remitió a México \$ 150.3 millones de dólares, de esta cantidad más de la mitad fue otorgada después de 1986.⁵²³ En 1989 y 1990, México recibió \$ 15 millones de dólares cada año, de un presupuesto total que ascendió a más de \$ 100 millones de dólares por año. En el año fiscal 1991, debido a que la cocaína se convirtió en el centro de atención del gobierno de Estados Unidos, fueron Colombia y Perú los países que recibieron participaciones más altas, seguidos por México; aun así, nuestro país recibió \$ 18 millones de dólares de un

⁵²² Sims y Barry, *On Foreign Soil, Government Programs in U.S.-Mexico Relations*, Albuquerque, Nuevo México: Resource Center Press, 1993, 57.

⁵²³ Peter Reuter y David Ronfeldt. *Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980's*. Santa Monica, CA: Rands's National Defense Research Institute (A Rand note prepared for the Under Secretary of Defense for Policy), 1992, 37.

presupuesto total de \$ 150 millones y cerca de \$ 20 millones el año fiscal 1992.⁵²⁴ (véase cuadro 7.2)

Además del INM, otros departamentos y agencias del gobierno de los Estados Unidos dieron asistencia a las actividades antidrogas del gobierno mexicano. Uno de éstos fue el Departamento de Defensa, que mediante el Programa Internacional de Educación Militar y Capacitación adiestró a personal mexicano para operar y dar mantenimiento al equipo empleado por México en la guerra contra las drogas. El Departamento de Defensa donó equipo para el combate a las drogas, por ejemplo, en 1991 otorgó helicópteros y asistencia por \$ 48 millones de dólares, y, en 1992, helicópteros, partes de repuesto, equipo de apoyo y asistencia técnica valuada en \$ 26 millones de dólares. También participaron otras agencias como la DEA y la Agencia Internacional para el Desarrollo, cuyos servicios no estaban incluidos en el presupuesto de la INM.⁵²⁵

La mayor parte de la asistencia proporcionada por el INM se canalizó hacia el programa de erradicación aérea, sobre todo para la compra de herbicidas y combustible para la flota aérea mexicana, especialmente durante la administración Bush.⁵²⁶ Estados Unidos también ejerció presión para una mayor cooperación en la interdicción a lo largo de la frontera con México, buscando un acuerdo para que el gobierno mexicano permitiera aviones estadounidenses realizaran la persecución de contrabandistas que cruzaran la frontera por vía aérea, a lo que el gobierno mexicano en un principio se negó. Por otra parte, para apoyar los programas mexicanos de erradicación e interdicción, Estados Unidos mantuvo contingentes de agentes de la DEA en México que fueron vistos con hostilidad negándoles la licencia para portar armas.

⁵²⁴ *Ibid.*, 37 y Beth Sims y Tom Barry, *On Foreign Soil, Government Programs in U.S.-Mexico Relations*, Albuquerque, Nuevo México: Resource Center Press, 1993, 54.

⁵²⁵ Sims y Barry, *On Foreign Soil...*, 55.

⁵²⁶ El gobierno mexicano fue el único productor de drogas importante en América Latina en permitir la aspersión aérea de herbicidas, actividad fuertemente promovida por Estados Unidos. En 1991, el INM estipuló que Estados Unidos no presionaría más para la erradicación, excepto cuando las condiciones políticas hicieran factible el programa. Véase Reuter y Ronfeldt, *Quest...*, 37.

CUADROS, GRÁFICAS Y MAPAS

CUADRO 2.1

**PRINCIPALES ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO
ESTADUNIDENSE PARA LA CONTENCIÓN DEL COMUNISMO**

Estrategia	Principales características
Contención (<i>containment</i>)	Comienzo de la Guerra Fría. Monopolio atómico de Estados Unidos hasta fines de 1949. La doctrina de contención <i>containment</i> se volvió el principio rector de la política occidental y así continuó durante 40 años. Doctrina adoptada por primera vez con Truman en 1947, que postulaba rodear a la URSS con bases militares, para frenar y controlar la expansión del comunismo en el mundo.
Represalia masiva (<i>massive retaliation</i>) Década de los 50	Doctrina nuclear aplicada durante la administración de Eisenhower, según la cual Estados Unidos amenaza con responder (presumiblemente con medios nucleares) a cualquier acto de agresión comunista. Estrategia de todo o nada que podía utilizarse para el caso de un ataque soviético a Estados Unidos o a Europa Occidental. Implicaba el empleo de armamento estratégico, atómico y nuclear, y la habilidad de reducir a escombros los centros de población y las industrias del enemigo.
Disuasión mutua o equilibrio del terror Fines años 50 y principios de los 60.	Estrategia cuyo objetivo fue disuadir el ataque de un enemigo, basada en la supremacía del armamento nuclear. En la medida en que el poder estratégico soviético creció durante los años 50, las fuerzas nucleares soviéticas y estadounidenses se disuadieron entre sí a comprometerse en una guerra, por temor a una guerra total.
Respuesta limitada (<i>flexible response</i>)	A fines de la década de los 50 y principios de la siguiente, la URSS desarrolló una fuerte capacidad nuclear y espacial que condujo a los Estados Unidos a un periodo de declinación gradual de su superioridad estratégica. Las nuevas condiciones presionaron al gobierno estadounidense y a sus aliados para contar con fuerzas convencionales y dar una respuesta limitada a desafíos limitados.
Détente o “coexistencia pacífica” Relajamiento de tensiones entre EU y la URSS.	Período de equilibrio de poder. Continuación de la contención en una época en que Estados Unidos había perdido su superioridad estratégica. Como producto de la nueva paridad estratégica en armamentos nucleares nace la <i>deténte</i> que tiene como pieza central el control armamentista.

Destrucción mutua asegurada (MAD)	<p>Tras la aparición de la creciente capacidad nuclear y espacial soviética con potencia suficiente para devastar a Estados Unidos, la comunidad científica defendió la teoría de la MAD, que basaba la disuasión en la idea de que, dado el gran número de las bajas civiles que se esperaban, ninguno de los dos bandos comenzaría la guerra nuclear. Las fuerzas convencionales soviéticas eran muy superiores a las de Occidente, lo que le permitió plantear amenazas que sólo pudiera eludir su adversario recurriendo a una guerra nuclear generalizada. Fundamenta la defensa en la amenaza del suicidio.</p> <p>Concepto de disuasión recíproca que reside en la habilidad de las dos superpotencias nucleares de infligir un daño irreparable una a la otra al conocer el desencadenamiento de un primer ataque nuclear.</p>
Iniciativa de defensa estratégica (SDI)	<p>Reagan revierte la estrategia del <i>containment</i> al proponer la Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida como "la Guerra de las Estrellas" por su confianza en tecnologías sofisticadas y por el hecho de que, en gran parte, se desarrollaría en el espacio. El propósito de la SDI era transformar a los misiles nucleares en impotentes y obsoletos.</p>
Política de no proliferación y control de armas Fines de la década de los 80	<p>Al término de la presidencia de Reagan, la agenda Este - Oeste había retornado a la pauta del periodo de <i>détente</i>. Una vez más las políticas de control de armas fueron el centro de negociaciones entre ambos bandos.</p> <p>Su objetivo es garantizar la seguridad y estabilidad regional en el mundo de la post Guerra Fría.</p>

Elaboración por parte de la autora, con base en las siguientes fuentes:

John Spanier, *La política exterior norteamericana partir de la Segunda Guerra Mundial*. Washington: Grupo Editor Latinoamericana, 1988.

Henry Kissinger, *La Diplomacia*. México: FCE, 1999.

Nathan, James A. y James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*. Washington D. C.: Library of Congress, 4a. edición, 1989.

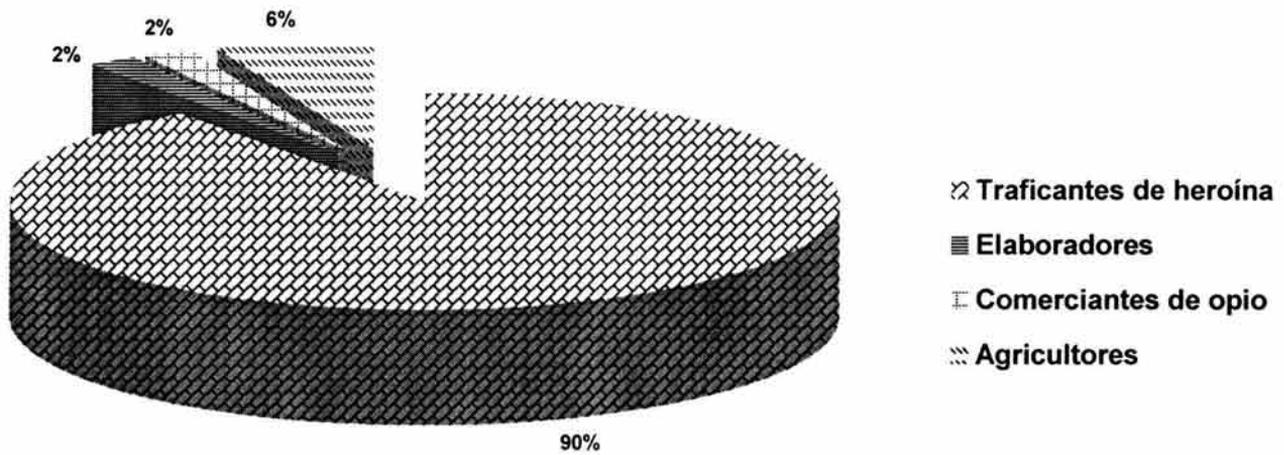
Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity", *Foreign Policy*, núm. 98, primavera de 1995

CUADRO 3.1
DISTRIBUCIÓN DE DROGAS. DIVISIÓN DEL TRABAJO

Actividad	Principales funciones
Agricultor / productor	Produce las materias primas: coca, opio y marihuana
Manufactura	Colección y transporte. Preparación de la heroína, cocaína y marihuana para su venta al traficante
Importador o traficante	Contrabando de gran cantidad de sustancias a Estados Unidos
Distribuidor al mayoreo	Transporte y redistribución de la droga al mayoreo
Distribuidor regional	Adulteración y venta de productos a alto precio
Propietario de la venta al menudeo	Adulteración y producción de presentaciones de la droga en pequeñas dosis para su venta al menudeo
Asistente, jefe de seguridad y contador	Supervisa a tres o más vendedores, colecta el dinero, distribuye las dosis a los vendedores de menudeo
Dependiente, vendedor (a domicilio o por teléfono)	Venta de la droga en la calle, venta directa al consumidor. Puede ser responsable del dinero y de las drogas
Guardia de seguridad, vigilante	Asistente en la venta de la droga. Se encarga de la vigilancia y protege al vendedor de la policía y otros criminales. Se encarga de las drogas o del dinero pero no de ambos
Sirviente, empleado temporal	Presta sus servicios a los usuarios de drogas o a los vendedores. Ayuda a inyectarse a los usuarios, hace la limpieza del local, empaca droga. No es responsable del dinero ni de las drogas.

Fuente: Bruce D. Johnson, *et al.*, "Drug Abuse in the Inner City: Impact on Hard – Drug Users and the Community" en Michael Tonry y James Q. Wilson, eds., *Drugs and Crime*, volumen 13, Chicago: The University of Chicago Press, 1990. Citado en Michael D. Lyman y Gary W. Potter, *Drugs in society. Causes, concepts and control*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2a. edición, 1996, 99.

GRÁFICA 3.1

DISTRIBUCIÓN DEL "VALOR AGREGADO" DE HEROÍNA
EN EL PAÍS PRODUCTOR

Fuente: UNDCP, *World Drug Report*, 1997, p. 131.

CUADRO 3.2

DROGAS DE ABUSO. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Drogas	Otros nombres	Usos médicos	Dependencia			Duración horas	Método usual
			Física	Psicológica	Tolerancia		
Narcóticos							
Heroína	Diamorfina, <i>Horse, Smack, Black Tar, Chiva, Negra</i>	Analgésico, antitusivo	Alta	Alta	Sí	3-4	inyectada, fumada, inhalada
Oxycodone	Roxicet, Oxycodone, OxiContin, Endocet, Percocet, Percodan	Analgésico	Alta	Alta	Sí	3-12	oral, inyectada
Depresores							
Benzodiazepinas	Valium, Xanax, Halcion Rohypnol (Roofies, R-2), Klonopin, Restoril	Sedante, anticonvulsivo, hipnótico, relajante muscular	Moderada	Moderada	Sí	1-8	oral, inyectada
Estimulantes							
Cocaína	<i>Coke, Flake, Snow, Blanca, Perico, Nieve, Soda</i>	Anestésico local	Posible	Alta	Sí	1-2	inhalada, fumada, inyectada
Anfetaminas/metanfetaminas	<i>Crank, Ice, Cristal, Krystal meth, Speed, Adderall</i>	Déficit de atención, hiperactividad	Posible	Alta	Sí	2-4	oral, inyectada, fumada, inhalada
Alucinógenos							
MDMA y análogos	<i>Ecstasy, XTC, Adam, MDA (Love Drug), MDEA (Eve), MBDB, DOM, DOB</i>	Ninguno	Ninguna	Moderada	Sí	4-6	oral, inhalados y fumados
Cannabis							
Mariguana	<i>Pot, Grass, Blunts, Mota, Yerba, Grifa, Mary Jane</i>	Marinol (tableta por prescripción médica)	Desconocida	Moderada	Si	2-4	fumada, oral

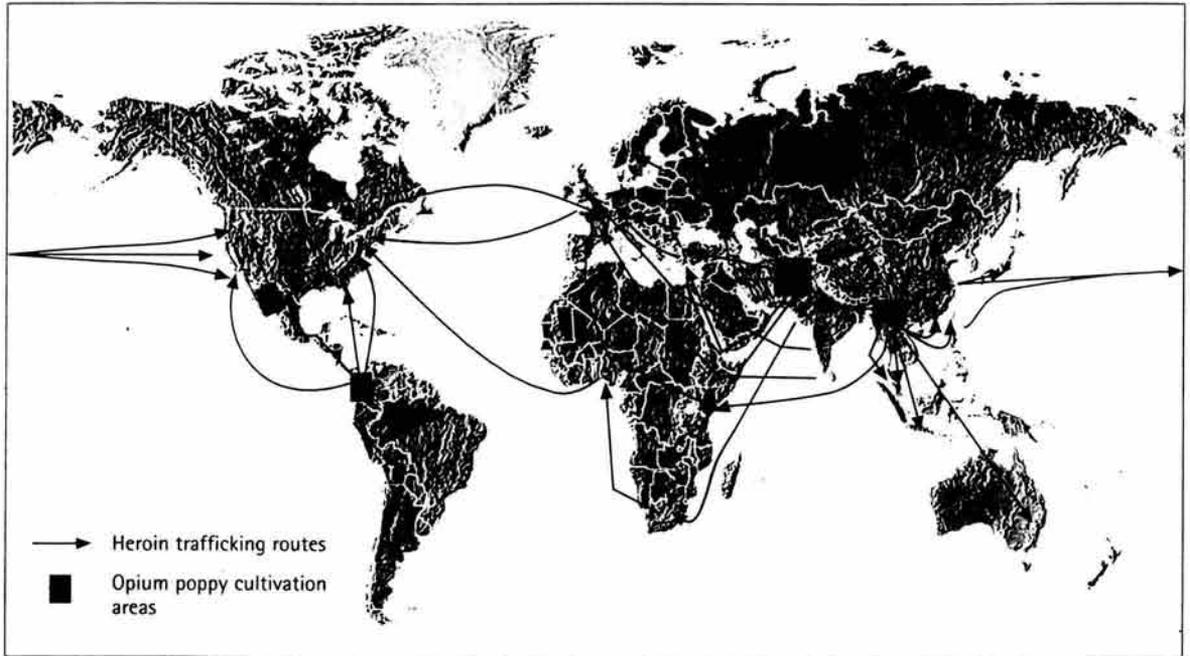
Fuente: U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*. Virginia: DEA, febrero de 2003,27, www.dea.gov

CUADRO 3.3

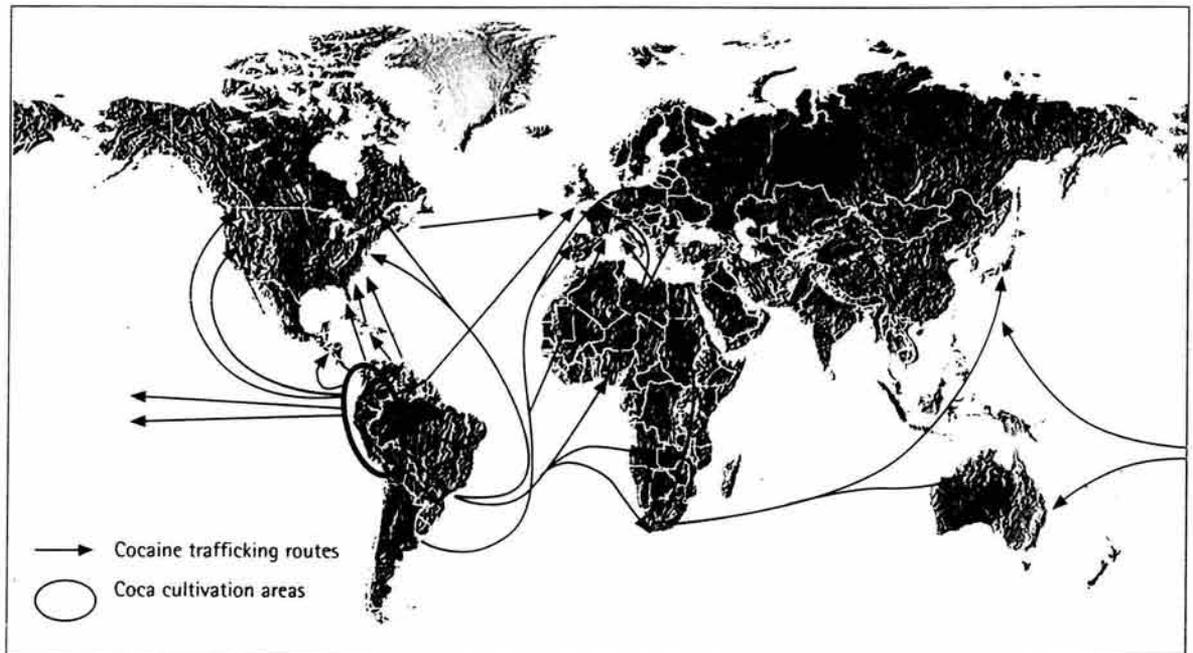
**DROGAS DE ABUSO.
EFECTOS**

Drogas	Posibles efectos	Efectos por sobredosis	Síndrome de abstinencia
Narcóticos	Euforia Depresión Respiratoria Somnolencia Pupilas contraídas Nauseas	Respiración lenta Piel fría y húmeda Convulsiones Coma Probable muerte	Ojos vidriosos Esgurrimiento nasal Pérdida de apetito Bostezo Irritabilidad Pánico Nauseas Temblores Calambres Sudoración
Depresores	Dificultad para hablar Desorientación Comportamiento de alcohólico Deterioro de la memoria	Respiración lenta Piel fría y húmeda Pupilas dilatadas Pulso débil y rápido Coma Probable muerte	Ansiedad Insomnio Temblores Delirio Convulsiones Probable muerte
Estimulantes	Alerta Excitación Euforia Pulso acelerado Presión sanguínea acelerada Insomnio Pérdida de apetito	Agitación Elevación de la temperatura corporal Alucinaciones Convulsiones Probable muerte	Apatía Largos períodos de sueño Irritabilidad Depresión Desorientación
Alucinógenos	Exaltación de los sentidos Deshidratación Rechinido de dientes	Incremento de la temperatura corporal Desequilibrio Paro cardíaco	Dolores musculares Somnolencia Depresión Acné
Cannabis	Euforia Desinhibición Incremento del apetito Desorientación	Fatiga Paranoia Posible psicosis	Insomnio ocasional Hiperactividad Disminución del apetito.

MAPA 3.1
RUTAS DEL TRÁFICO DE HEROÍNA



MAPA 3.2
RUTAS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA

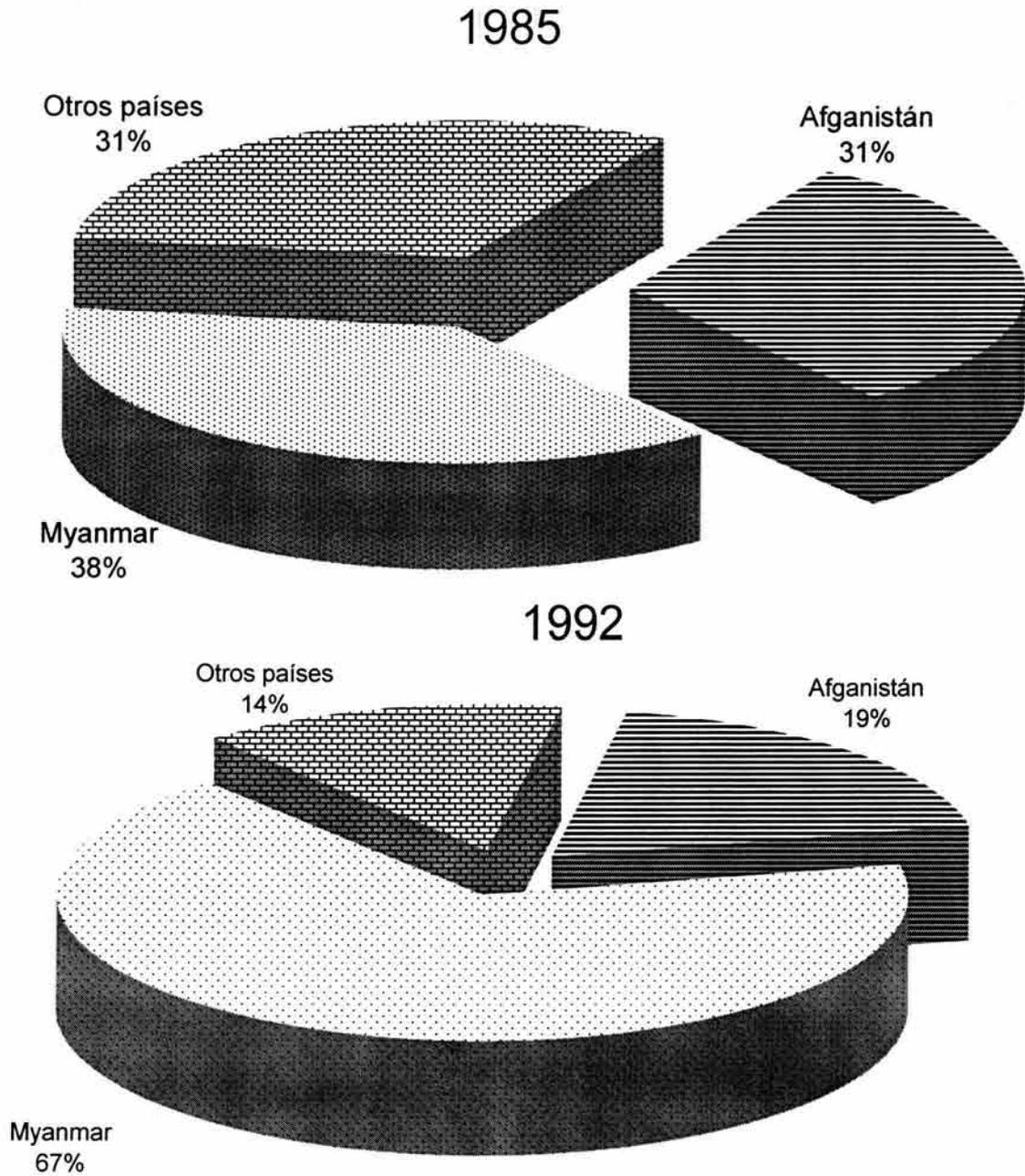


FUENTE: United Nations International Drug Control Programme, World Drug Report, 1997, p.28.

CUADRO 3.4
PRODUCCIÓN MUNDIAL NETA DE DROGAS ILÍCITAS 1985-1992
 (TONELADAS MÉTRICAS)

País	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Opio								
Afganistán	400	400	600	750	585	415	570	640
Irán	200	200	300	-	-	-	-	-
Pakistán	40	140	205	205	130	165	180	175
Total SW Asia	640	740	1,105	955	715	580	750	815
Myanmar	490	770	835	1,280	2,430	2,255	2,350	2,280
China	-	-	-	-	-	-	-	-
Laos	100	100	225	255	380	275	265	230
Tailandia	35	20	24	25	50	40	35	24
Total SE Asia	625	890	1,084	1,560	2,860	2,570	2,650	2,534
Líbano	-	-	-	-	45	32	34	-
Guatemala	-	-	3	8	12	13	17	-
México	25	35	50	67	66	62	41	40
Total	25	35	53	75	123	107	92	40
Total Goma de Opio	1,290	1,665	2,242	2,590	3,698	3,257	3,492	3,389
Hoja de Coca								
Bolivia	53,200	52,900	79,200	78,400	77,600	77,000	78,000	80,300
Colombia	12,400	13,600	20,500	27,200	33,900	32,100	30,000	29,600
Perú	95,200	120,000	191,000	187,700	186,300	196,900	222,700	155,500
Ecuador	1,900	1,000	400	400	270	170	40	100
Total Hoja de Coca	162,700	187,500	291,100	293,700	298,070	306,170	330,740	265,500
Cannabis								
México	3,000	6,000	5,933	5,655	30,200	19,715	7,775	7,795
Colombia	2,000	3,600	5,600	7,775	2,800	1,500	1,650	1,650
Jamaica	625	2,025	460	405	190	825	641	263
Belice	645	550	200	120	65	60	49	0
Otros	800	1,000	1,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500
Total Cannabis	7,070	13,205	13,693	17,455	36,755	25,600	13,615	13,208

Fuente: U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington D. C.: Bureau of International Narcotics Matters, marzo de 1989 y marzo de 1996.

Gráfica 3.2**Producción Mundial de Opio (1985, 1992)**

Fuente: *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo de 1989 y marzo de 1996.

CUADRO 4.1

CONSUMO DE DROGAS POR TIPO DE DROGA Y POR EDAD
(porcentaje)

Jóvenes (12 a 17 años)

Tipo de drogas	Uso una vez en la vida (<i>ever used</i>)					Consumidores regulares (<i>current user</i>)				
	1982	1985	1988	1991	1992	1982	1985	1988	1991	1992
Mariguana	26.7	23.7	17.4	13.0	10.6	11.5	12.3	6.4	4.3	4.0
Inhalantes	n.d.	9.1	8.8	7.0	5.7	n.d.*	3.4	2.0	1.8	1.6
Halucinógenos	5.2	3.2	3.5	3.3	2.6	1.4	1.1	0.8	0.8	0.6
Cocaína	6.5	5.2	3.4	2.4	1.7	1.6	1.8	1.1	0.4	0.3
Heroína	b*	b	0.6	0.3	0.2	b	b	n.d.	0.1	0.1

Adultos jóvenes (18 a 25 años)

Tipo de drogas	Uso una vez en la vida (<i>ever used</i>)					Consumidores regulares (<i>current user</i>)				
	1982	1985	1988	1991	1992	1982	1985	1988	1991	1992
Mariguana	64.1	60.5	56.4	50.5	48.1	27.4	21.9	15.5	13.0	11.0
Inhalantes	n.d.	12.8	12.5	10.9	9.8	n.d.	0.9	1.7	1.5	0.8
Halucinógenos	21.1	11.5	13.8	13.1	13.4	1.7	1.6	1.9	1.2	1.3
Cocaína	28.3	25.2	19.7	17.9	15.8	6.8	7.7	4.5	2.0	1.8
Heroína	1.2	1.2	0.4	0.8	1.3	b	b	n.d.	0.1	0.2

Adultos (mayores de 26 años)

Tipo de drogas	Uso una vez en la vida (<i>ever used</i>)					Consumidores regulares (<i>current user</i>)				
	1982	1985	1988	1991	1992	1982	1985	1988	1991	1992
Mariguana	23.0	27.2	30.7	32.7	33.0	6.6	6.2	3.9	3.3	3.2
Inhalantes	n.d.	5.0	3.9	4.2	3.7	n.d.	0.6	0.2	0.3	0.2
Halucinógenos	6.4	6.2	6.6	7.8	7.7	1.2	b	n.d.	0.1	b
Cocaína	8.5	9.5	9.9	11.6	11.4	n.d.	2.1	0.9	0.8	0.5
Heroína	1.1	1.1	1.1	1.5	0.9	0.6	b	n.d.	b	b

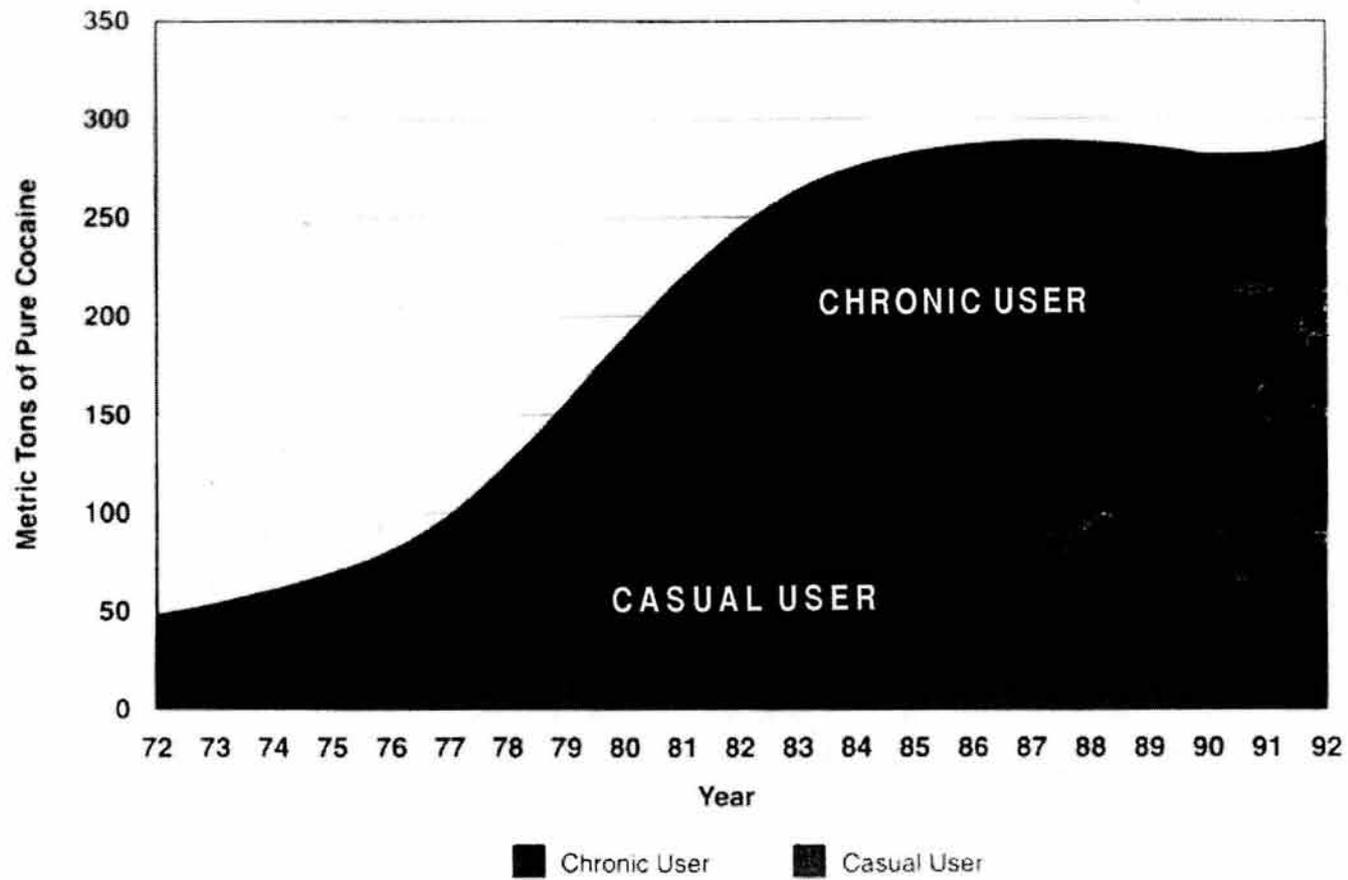
* b = Base demasiado pequeña para satisfacer los estándares estadísticos de confianza.
n.d. = no disponible

La expresión *uso una vez en la vida* hace referencia a los usuarios que han consumido drogas al menos una vez en su vida. La expresión *consumidores regulares* hace referencia a aquellos usuarios que consumieron drogas al menos una vez en los 30 días previos a la fecha en que se realiza la encuesta.

Fuente: Elaboración de la autora basado en: U. S. National Institute on Drug Abuse, *National Survey on Drug Abuse: Main Findings*, 1982, 1985 y 1988; y U.S. Substance Abuse and Mental Health Services Administration, *National Household Survey on Drug Abuse*, 1991 y 1992

CUADRO 4.1

Annual U.S. Consumption of Cocaine by Type of User, 1972-92



Source: *Modeling the Demand for Cocaine*, RAND Corporation, 1994

CUADRO 4.2

MARIGUANA DISPONIBLE EN ESTADOS UNIDOS POR FUENTE DE ORIGEN

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
México									
Producción (tons.)	800 – 1 300	300 - 500	750	1 300	2 500 – 3 000	3 000 – 4 000	3 000 – 4 000	3 100 – 4200	4 700
Participación en el mercado estadounidense (%)	8	4	6	9	20	32	30	28	26
Colombia									
Producción (tons.)	7 700 – 11 000	7 500 – 11 000	7 000 – 8 000	6 900 – 9 300	4 100 – 7 500	2 600 – 4 000	2 200 – 3 900	2 300 – 6 600	5 000 – 8 700
Participación en el mercado estadounidense (%)	75	79	57	57	42	31	17	32	37
Estados Unidos									
Producción (tons.)	700 – 1 000	400 – 1 200	2 000	2 000	1 700	2 100	2 100	3 000 – 3 500	4 350 – 4 850
Participación en el mercado estadounidense (%)	7	9	15	14	12	19	18	25	25
Jamaica									
Producción (tons.)	1 000 – 1 400	400 – 1 200	1 750 – 2 500	1 750	1 500 – 2 250	350 – 850	1 100 – 1 700	145 - 285	260 - 390
Participación en el mercado estadounidense (%)	10	9	16	12	14	6	12	2	2
Belice									
Producción (tons.)	-	-	-	-	1 100	550	500	200	60
Participación en el mercado estadounidense (%)	-	-	-	-	8	5	4	2	.3
Otros									
Producción (tons.)	-	-	840	1 150	500	800	800	1 000 – 2 000	1 250 – 2 500
Participación en el mercado estadounidense (%)	-	-	6	8	4	7	8	11	10
TOTAL (tons.)	10 200 – 14 700	8 600 – 13 900	12 340 – 14 090	13200–15500	11400-16050	9400- 12300	9700- 13400	9 545 – 16 585	15 630 – 21 210

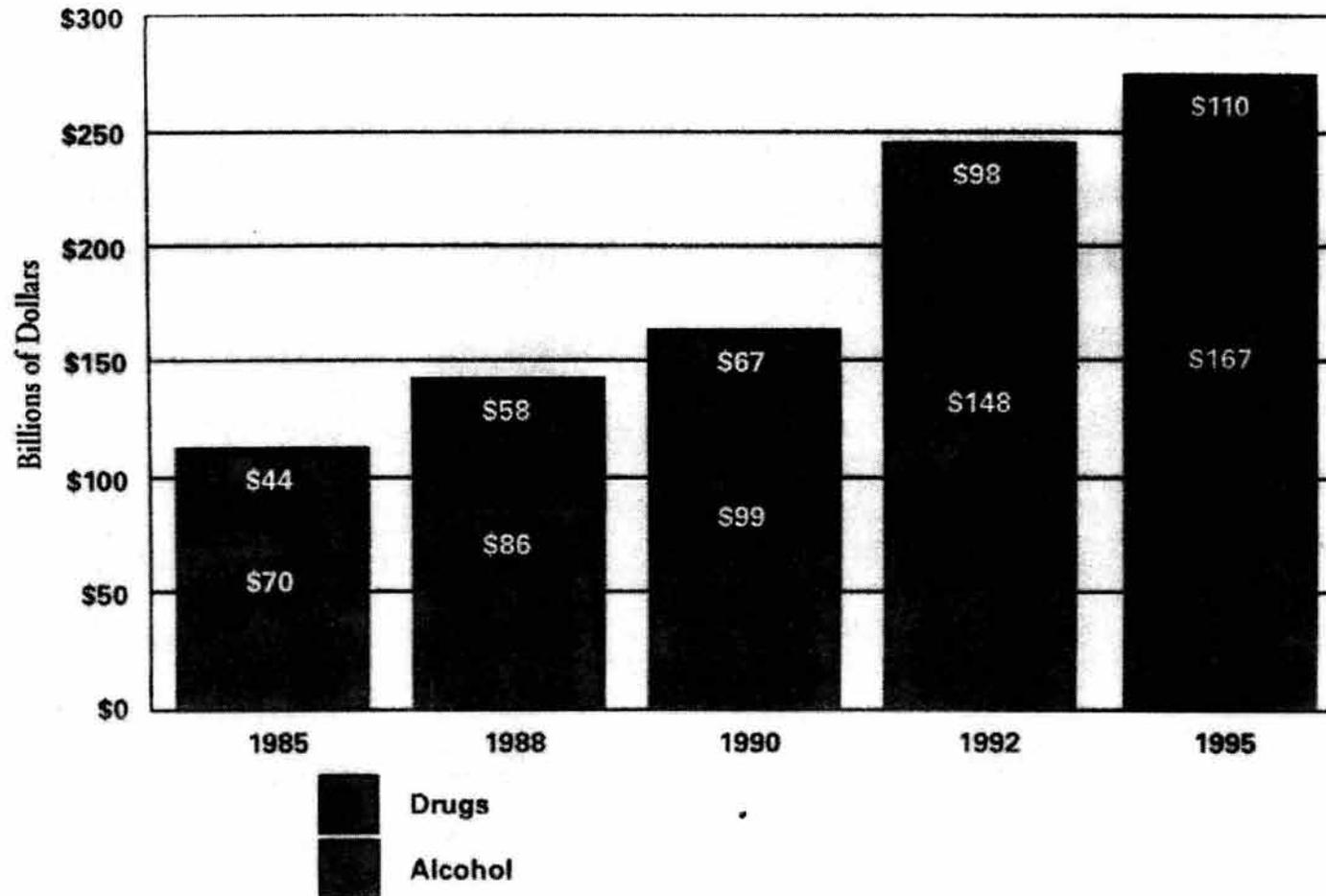
Elaboración de la autora basada en los cuadros de Miguel Ruiz Cabañas, "Mexico's Changing Illicit Drug Supply-Role" en Guadalupe González y Marta Tienda, eds. *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*. California: Center for U.S.-Mexican Studies/University of California, 1989, 49-50; y de Mary H. Cooper, *The Business of Drugs*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990, 78, tomados de los reportes anuales del National Narcotics Intelligence Consumers Committee, *The NICC Reports* 1980, 1983, 1984, 1985-1986 y 1989.

CUADRO 4.3
GASTO TOTAL EN DROGAS ILÍCITAS
EN ESTADOS UNIDOS, 1988 – 1993
(miles de millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cocaína	41.1	42.5	38.9	35.2	33.1	30.8
Heroína	11.2	11.5	10.3	8.2	7.0	7.1
Mariguana	8.9	9.0	9.6	9.0	10.1	9.0
Otras drogas	3.2	2.8	2.3	2.4	2.2	1.8
TOTAL	64.4	65.8	61.1	54.8	52.4	48.7

Fuente: Office of National Drug Control Policy, 1988 - 1993. Citado en César Romero Jacobo, "Narcotráfico. Nueva amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos" en *Época*, 5 de junio de 1995, p. 52.

The Social Costs of Drug and Alcohol Abuse



Sources: Rice et al. 1990; Robert Wood Johnson Foundation, 1993; National Institute on Drug Abuse & National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, March 1998

CUADRO 5.1

PRINCIPALES LEGISLACIONES PARA EL CONTROL
DE DROGAS EN ESTADOS UNIDOS

EVOLUCIÓN 1906 - 1970

<p>Ley de Alimentos y Drogas Puras (<i>Federal Pure Food and Drug Act</i>), 1906. Legislación que exigía que las medicinas de patente que contuvieran cualquiera de las drogas siguientes: morfina, cocaína, <i>cannabis</i> e hidrato cloral tuvieran una etiqueta que así lo indicara. Prohibía la adulteración y el etiquetado incorrecto. Propició el declive de las medicinas de patente. Informaba al comprador sobre la presencia en el artículo de alguna de estas drogas. Sin embargo, no impedía la compra ni limitaba la cantidad de droga.¹</p>
<p>Ley para la Prohibición de Opio, 1909, (<i>Opium Exclusion Act</i>, 1909). Primera legislación federal antinarcóticos. Su objetivo fue la prohibición relativa a la importación de opio para fumar.²</p>
<p>Ley Harrison de 1914 (<i>Harrison Narcotics Act</i>, 1914). La ley fue dirigida a los farmacéuticos y médicos que vendían prescripciones o trataban adictos sin ninguna intención de curarlos. Requería que cualquiera que importara, produjera o distribuyera opiáceos o cocaína se registrara ante el gobierno federal y guardara los registros de todas sus transacciones. El gobierno federal elevó impuestos y reguló la manufactura y venta de ciertas drogas como la heroína y la cocaína. La marihuana no se incluyó en la legislación porque, en ese tiempo, no era considerada particularmente peligrosa. Algunas de sus cláusulas son: Sección 1.- Requería que cualquier persona que estuviera involucrada en transacciones de drogas específicas pagaran un impuesto especial anual. Sección 2.- Prohibía la venta o el otorgamiento de cualquier droga específica, salvo que se presentara una orden escrita a nombre de la persona a quien se le vendería u otorgaría la droga. La orden escrita tenía que ser presentada en un formato especial. Sección 8.- La posesión de cualquier droga específica era ilegal, salvo ciertas excepciones. Sección 10.- Otorgaba al Comisionado de Ingresos Internos la responsabilidad de aplicar la ley. La ley pretendía ejercer cierto control público sobre las drogas más que penalizar a los usuarios.³</p>
<p><i>Narcotics Drugs Import and Export Act</i> (enmienda de 1922). Regula la importación de hojas de coca y opio crudo, que estarían restringidas al uso medicinal y científico.⁴</p>
<p>Ley de Impuestos sobre la Marihuana (<i>Marijuana Tax Act</i>, 1937). Ley considerada básicamente como una medida para que el gobierno federal obtuviera ingresos; requería que las personas que participaran en cualquier transacción con marihuana pagaran un impuesto y declaraba fuera de la ley a quienes no pagaran el impuesto. Esta ley no logró eliminar el tráfico de marihuana en Estados Unidos.⁵</p>
<p>Ley de Control sobre la Amapola. (<i>Opium Poppy Control Act</i>, 1942). Controló el cultivo legal de la amapola en Estados Unidos para efectos comerciales.⁶</p>

sigue...

Ley Boggs (*Boggs Act, 1951*). Propuesta por el congresista Hale Boggs de Louisiana. Fortaleció el estatuto federal mediante el incremento de los castigos a quienes violaran las leyes de importación y exportación de drogas. Estableció sentencias que iban desde 2 hasta 20 años de prisión a los transgresores de las leyes sobre narcóticos, dependiendo si se trataba de la primera condena, segunda o subsecuentes (anteriormente la pena máxima era de 10 años). Suprimió la suspensión de sentencias o la libertad condicional para quienes violaran la ley por segunda vez.⁷

Ley sobre el Control de Narcóticos. (*Narcotics Control Act, 1956*). Incrementó los castigos señalados en la Ley Boggs, considerando incluso la pena de muerte a cualquier persona mayor de 18 años que vendiera heroína a un menor de 18 años. Definió como función del gobierno federal la supresión del tráfico ilegal de drogas.⁸

Enmiendas sobre el Control del Abuso de Drogas. (*Drug Abuse Control Amendments, 1965*). Controlaba las drogas depresoras y estimulantes, barbitúricos y anfetaminas.⁹

Ley Comprensiva de Control y Prevención del Abuso de las Drogas (*Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act, 1970*). Las Cortes definieron al comercio como la nueva base para el control del tráfico de drogas, sustituyendo al anterior método del gobierno federal de control a través del cobro de impuestos. Estableció cinco categorías para la clasificación de las drogas según el potencial de abuso y dependencia y el uso médico aceptado para cada droga.¹⁰

- Fuente: 1.- David Musto, *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*. Colombia: Tercer Mundo, 1993, 31. David Musto, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos", en Peter H. Smith, comp., *El combate a las drogas en América*, México: FCE, 1993, 70.
- 2.- Musto, *La enfermedad...*, 63.
- 3.- James A. Inciardi, *Handbook of Drug Control in the United States*, Westport CT: Greenwood Press, 1990, 6.
- 4.- *Ibid.*, 33.
- 5.- *Ibid.*, 8.
- 6.- Musto, *La enfermedad...*, 261.
- 7.- Inciardi, *Handbook...*, 41.
- 8.- Musto, *La enfermedad...*, 263.
- 9.- Michael D. Lyman y Gary W. Potter, *Drugs in society. Causes, concepts and control*, Cincinnati: Anderson, 2ª edición, 1996, 404.
- 10.- Musto, *La enfermedad...*, 293

CUADRO 5.2

LEGISLACIÓN PARA EL CONTROL DE DROGAS 1982-1990

<p>Department of Defense Authorization Act of 1982. Una de sus cláusulas permitía al personal militar operar equipo militar que hubiera sido prestado a agencias civiles para el control de drogas. Con esta ley se amplió la autoridad del ejército en los esfuerzos nacionales de control de drogas.¹</p>
<p>The Comprehensive Crime Control Act of 1984. Esta ley aumentó muchas de las penas existentes por delitos relacionados con las drogas.²</p>
<p>The Comprehensive Forfeiture Act of 1984. Se realizó una extensiva revisión de las leyes federales, civiles y criminales sobre decomisos.³</p>
<p>Ley contra el abuso de drogas de 1986 (The Anti-Drug Abuse Act of 1986). Entre otras cosas, esta ley proporcionó financiamiento especial para los programas de prevención y rehabilitación, creó nuevas penas para el lavado de dinero y añadió nuevas sustancias (las utilizadas en las drogas de diseño) en el catálogo de drogas. Esta ley representó el esfuerzo más completo en la historia reciente de Estados Unidos para disminuir la demanda interna de drogas ilegales y reducir el flujo de narcóticos de los países productores hacia ese país.⁴</p>
<p>Ley contra el abuso de drogas de 1988 (The Anti-Drug Abuse Act of 1988). Diseñada a cambiar las prioridades de la política de control de drogas de la oferta a la demanda. Se hicieron más estrictas las penas para los consumidores de drogas que para los distribuidores. Estableció la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas.⁵</p>
<p>The Crime Control Act of 1990. Aumentó la regulación de los precursores químicos utilizados en laboratorios de drogas sintéticas e incrementó las penas por lavado de dinero; estableció programas para mantener las zonas escolares libres de drogas.⁶</p>

Fuente: 1.- Bruce M. Bagley, "The New Hundred Years War? U. S. National Security and the War on Drugs in Latin America" en Donald J. Mabry, ed., *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, 45.

2.- Michael D. Lyman y Gary W. Potter, *Drugs in society. Causes, concepts and control*, Cincinnati: Anderson, 2ª edición, 1996, 198.

3.- *Ibid.*, 804.

4.- *Ibid.*, 403 y Bagley, "The New...", 45.

5.- Lyman y Potter, *Drugs...*, 403.

6.- *Ibid.*

CUADRO 5.3

EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN

La Certificación tuvo como objetivo verificar anualmente que las políticas nacionales de control antinarcóticos fueran eficaces o palpables sus resultados para Estados Unidos. A principios del mes de marzo La Casa Blanca anunciaba los resultados de dicho proceso. Cuando un país no era certificado perdía la oportunidad de ser uno de los receptores de la ayuda estadounidense (ayuda humanitaria y cooperación en el combate en contra de las drogas), incluyendo la económica; en caso contrario, la Certificación significaba que La Casa Blanca le daba su voto favorable para que instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) concedieran préstamos a dichos países, que por lo regular tenían problemas económicos.

El proceso de certificación comenzaba cuando el presidente enviaba un memorando al Secretario de Estado, dicho documento contenía tres listas de países: a) los que eran certificados y aprobados; b) los que no habían cooperado totalmente pero eran certificados por razones de interés nacional para Estados Unidos; y c) los que no eran certificados. Así fue como el control antidrogas se convirtió en un elemento trascendente en las relaciones de La Casa Blanca con otros países. El criterio para certificar se basó en verificar si los esfuerzos que realizaron los países en su lucha antidrogas estaban totalmente encaminados a cooperar con Estados Unidos, de acuerdo a sus propios criterios. Además de la certificación, el Departamento de Estado publicaba en marzo de cada año el *International Narcotics Control Strategy Report* que detallaba el estado de la producción de droga, el tráfico y control de ésta país por país.

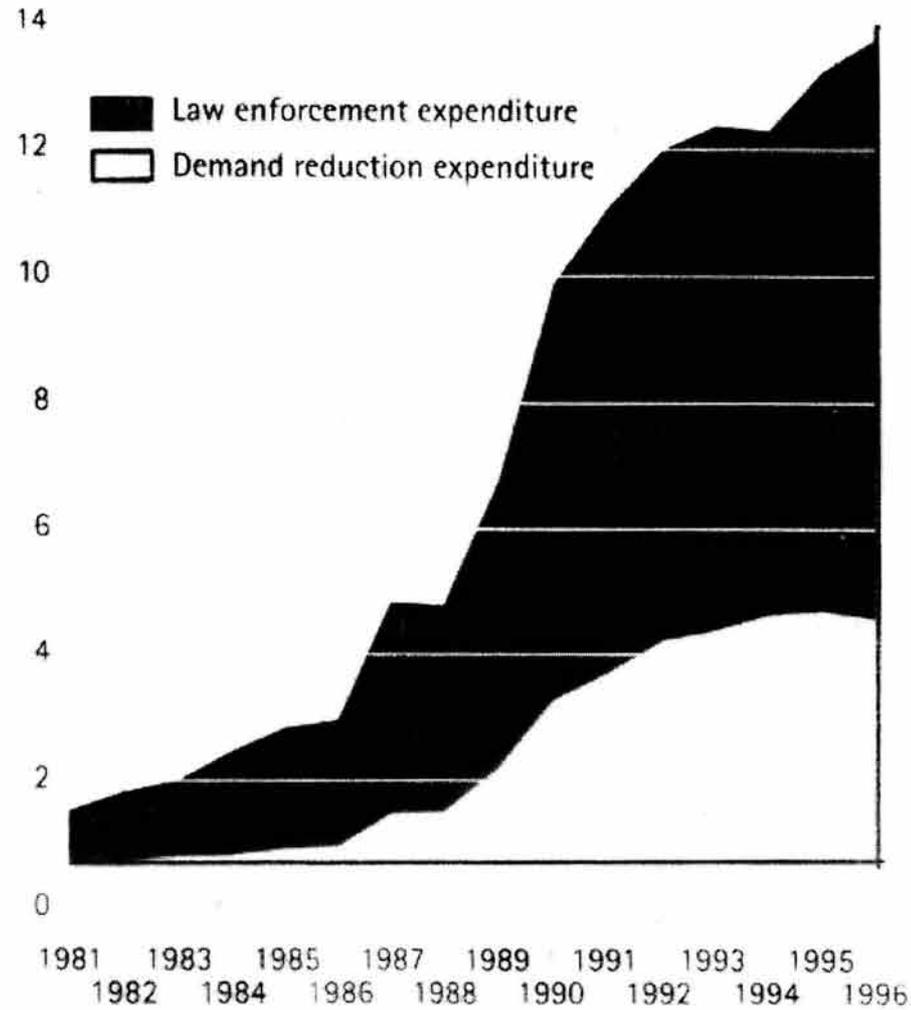
Los criterios establecidos por el gobierno estadounidense para dar la certificación fueron: confiscación y erradicación; número de arrestos; arrestos de los grandes zares de la droga; extradiciones; pérdidas en el combate a las drogas; recursos gastados en el esfuerzo antidrogas; reformas legales e institucionales; y compromisos y acuerdos internacionales.

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York, el gobierno estadounidense decidió suspender el proceso de certificación en el año 2002.

Fuente: Elizabeth Joyce "Packaging Drugs: Certification and Acquisition of Leverage" en *The United States and Latin America: The New Agenda*, comp. Victor Bulmer-Thomas and James Dunkerley, London: Institute of Latin American Studies, University of London and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 1999, 211 y 214
 Jorge Chabat. *Drug Trafficking in U.S.-Mexican Relations: The Politics of Simulation*, Documento de Trabajo, núm. 51, México: CIDE, 5.

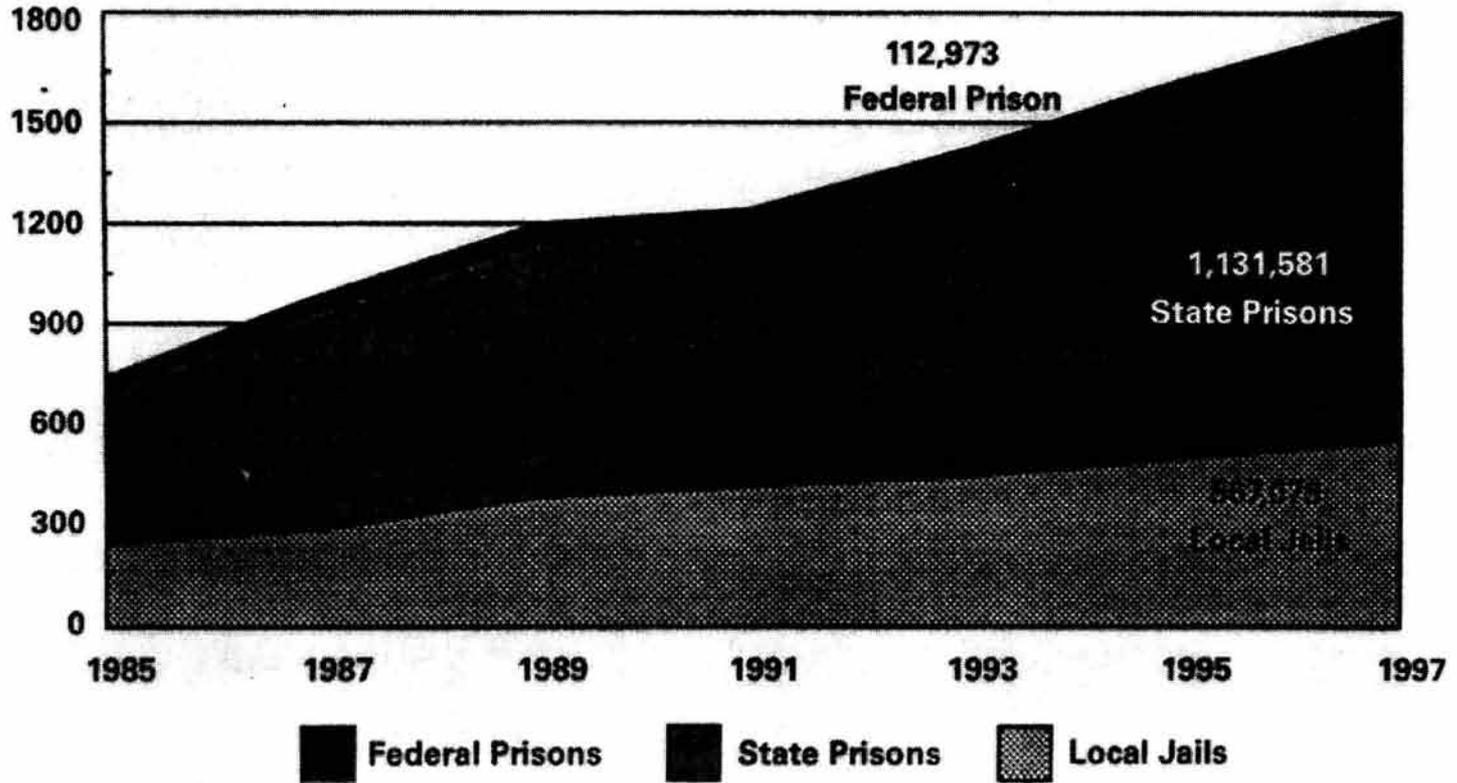
GRAFICA 5.1

US Federal drug control spending by function, US\$ billion.



Sources: US National Drug Control Strategy, several years.

1.8 Million Americans are Incarcerated: An All-time High



Source: Bureau of Justice Statistics, 1998

CUADRO 5.4
LEY DE SUSTANCIAS CONTROLADAS (1988)
MULTAS

Delito	Cárcel y/o	Multa (dólares)*
POSESIÓN Primera vez Segunda vez Tercera vez y subsecuentes	Cárcel hasta 1 año 15 días - 2 años 3 meses - 3 años	\$ 1 000 - \$ 5 000 \$ 2 500 - \$10 000 \$ 5 000 - \$25 000
Manufactura / distribución / venta de cualquier droga del catálogo I y II, o entre 50 y 100 Kg de marihuana Primera vez En caso de que una persona muriera o resultara seriamente herida por el consumo de drogas Segunda vez y subsecuentes En caso de que una persona muriera o resultara seriamente herida	Hasta 20 años 20 años a prisión de por vida Hasta 30 años Prisión de por vida	Hasta \$ 1 millón para individuos. Hasta \$ 5 millones para otros infractores no tomados individualmente (bandas del crimen organizado) Hasta \$ 2 millones para individuos Hasta \$10 millones para otros infractores no tomados individualmente
Manufactura / distribución / venta de cualquier droga de la categoría III o menos de 50 Kg de marihuana; 100 o más plantas de marihuana; menos de 10 Kg de hashish Primera vez Segunda vez o subsecuentes	Hasta 5 años Hasta 10 años	\$ 250 000 para individuos \$ 1 millón para otros infractores no tomados individualmente \$500 000 para individuos \$ 2 millones para otros infractores no tomados individualmente

sigue...

Manufactura / distribución / venta de cualquier droga de la categoría IV Primera vez Segunda vez o subsecuentes	Hasta 3 años Hasta 6 años	\$250 000 para individuos \$1 millón para otros infractores no tomados individualmente \$500 000 para individuos \$2 millones para otros infractores no tomados individualmente
Manufactura / distribución / venta de cualquier droga de la categoría V Primera vez Segunda vez o subsecuentes	Hasta 1 año Hasta 2 años	\$100 000 para individuos \$250 000 para otros infractores no tomados individualmente \$200 000 para individuos \$500 000 para otros infractores no tomados individualmente

*Como el estatuto ha tenido enmiendas desde 1970, las penas federales han sido modificadas por el Congreso, principalmente en la penalización por manufactura/distribución y/o venta de heroína, base de cocaína y cocaína, mostrando un endurecimiento tanto en multas como en sentencias. Véase U. S. Department of Justice. *Drugs of Abuse*, Virginia: DEA, febrero de 2003, 10.

Bajo una provisión de la Ley de 1986, la Ley Federal de Sustancias Controladas incluyó a cualquier sustancia química que contuviera una estructura química similar a la de las sustancias controladas enlistadas en la categoría I con el fin de combatir la proliferación de las llamadas "drogas de diseño".

Fuente: James A. Inciardi, *Handbook of Drug Control in the United States*, Westport CT: Greenwood Press, 1990, 350 – 351.

CUADRO 5.5

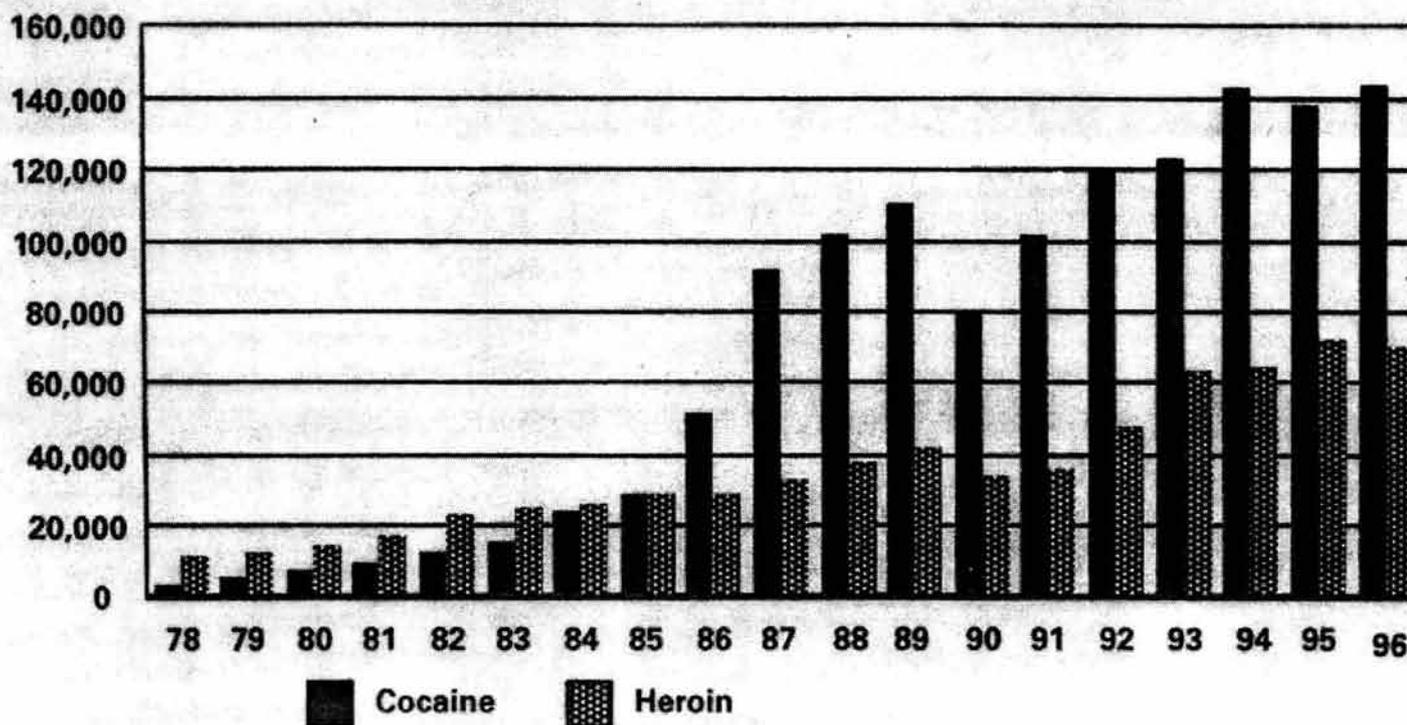
DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS FEDERALES PARA EL CONTROL DE DROGAS

<p>EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Agencia para el Control de Drogas Oficina Federal de Investigación División Criminal División de Impuestos Procurador General de los E. U. U.S. Marshals Service Oficina de prisiones Servicio de Naturalización e Inmigración Patrulla fronteriza</p>	<p>DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE Guarda Costas Administración Nacional para Seguridad del Tráfico en Carreteras Administración Federal de Aviación</p> <p>AGENCIA DE INFORMACIÓN DE ESTADOS UNIDOS</p> <p>DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Servicio de Investigación Agrícola Servicio Forestal</p>
<p>DEPARTAMENTO DEL INTERIOR Oficina de Programas de Justicia Interpol Inspector General Servicio de Pesca y Vida Salvaje Oficina para la Administración de la Tierra Servicio del Parque Nacional Oficina de asuntos indígenas</p>	<p>DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS</p> <p>DEPARTAMENTO DE DEFENSA</p>
<p>DEPARTAMENTO DEL TESORO Oficina de Aduanas Servicio de Recaudación de Impuestos Oficina de alcohol, tabaco y armas de fuego</p>	<p>DEPARTAMENTO DEL TRABAJO</p> <p>DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN</p> <p>ASUNTOS VETERANOS</p>
<p>DEPARTAMENTO DE ESTADO Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos</p>	<p>AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL</p> <p>OFICINA DE POLÍTICA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS (ONDCP)</p>

Fuente: Michael D. Lyman y Gary W. Potter, *Drugs in society. Causes, concepts and control*, Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996, p. 319.

The Health Impact of Drug Abuse

Cocaine and heroin hospital emergency room mentions, 1978-1996



Source: HHS Drug Abuse Warning Network

CUADRO 6. 1

CONSUMO DE DROGAS EN MÉXICO

(Datos de la Encuesta Nacional de Adicciones, 1988)

PERSONAS QUE HAN CONSUMIDO DROGAS SEIS O MÁS VECES
(en toda su vida)

	MARIGUANA	TRANQUI- LIZANTES	INHALABLES	ANFETAMINAS	ANALGÉSICOS NARCÓTICOS	COCAINA	HEROÍNA	CUALQUIER DROGA
Número total de usuarios de 6 ó más veces	388 000	132 500	113 000	129 000	21 000	44 000	18 000	692 500
Región del país c/mayor consumo * (%)	I 23.30 V 17.96	II 25.44 V 21.18	IV 30.06 I 14.61	V 35.72 VI 21.31	V 64.79 IV 12.31	IV 37.13 I 30.93	II 72.3 I 25.57	V 21.38 VI 18.25
Uso por sexo ** (%)								
Hombres	98.78	54.54	99.50	45.56	64.68	100.00	100.00	79.57
Mujeres	1.30	45.46	0.50	54.44	35.32	0.00	0.00	20.43
Población en riesgo (edad de inicio)***	12 a 17	18 a 25	12 a 17	18 a 25	18 a 25	12 a 17	12 a 17	

- * Regiones:
 I. Noroccidental.- Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
 II. Nororiental.- Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
 III. Centro Norte.- Aguascalientes, Colima, Jalisco, Nayarit y Zacatecas.
 IV. Ciudad de México.- Distrito Federal.
 V. Centro.- Hidalgo, Guanajuato, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
 VI. Centro Sur.- Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.
 VII. Sur.- Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
 ** Porcentajes obtenidos del total de usuarios de cada droga.
 *** Población con más alto riesgo de consumir drogas.

Fuente: Dirección General de Epidemiología, SSA, citado en Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994, Sumario*, México: Poder Ejecutivo Federal, 1992.

Cuadro 6. 2

CAMPAÑA PERMANENTE CONTRA LOS ESTUPEFACIENTES 1980-1992

Concepto	Unidad de medida	1980/4	1981/4	1982/4	1983/4	1984/4	1985/4	1986/4	1987/4	1988/5	1989/5	1990/5	1991/1/6	1992/1/7
Destrucción de Estupefacientes	Hectárea	2,326	3,040	1,862	3,651	4,348	4,035	5,356	4,156	6,968	7,349	3,552	15,545.94	21,398.80
	Plantío	39,181	50,948	27,890	46,494	56,424	40,766	49,249	46,797	56,748	81,546	37,616	201,845	287,746
Amapola	Hectárea	1,627	1,759	1,005	1,683	1,841	2,297	2,383	2,395	2,971	3,185	1,784	6,240.42	9,156.46
	Plantío	29,430	37,968	16,138	24,470	37,789	23,101	24,823	31,962	27,835	40,736	18,432	86,546	121,542
Marihuana	Hectárea	699	1,281	857	1,968	2,507	1,738	2,973	1,761	3,997	4,164	1,768	9,305.52	12,239.34
	Plantío	9,751	12,980	11,752	22,024	20,635	17,675	24,426	14,835	28,913	40,810	19,184	115,299	166,204
Laboratorios desmantelados	Laboratorio	9	14	13	4	6	6	14	13	9	40	7	n.d.	0
Decomisos														
Derivados de Amapola 2/	Kilogramo	140	181	63	284	300	200	279	132	398	680	305	468.1	1,151.20
Derivados de Marihuana 3/	Kilogramo	1,811	1,125	767	636	11,285	762	741	500	895	2,502	743	1,105.65	2,671.53
Plantas secas de marihuana	Tonelada	70	157	707	78	8,560	173	192	445	278	490	658	n.d.	n.d.
Depresores	Pieza (mil)	10,496	122	323	335	786	712	286	393	111	315	455	n.d.	n.d.
Peyote	Kilogramo	39	29	41	352	30	455	0	50	30	23	52	n.d.	n.d.
Cocaína	Kilogramo	29	46	400	325	458	2,563	5,323	5,519	15,363	34,549	25,726	33,030.18	29,527.88
Tratados Internacionales														
Intercambio de reos														
Mexicanos	Persona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	31	0	36	32	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Estadunidenses	Persona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39	11	32	30	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Canadienses	Persona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3	4	4	3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	Persona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22	25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

1/ Período Enero-septiembre

2/ Comprende los decomisos de goma de opio, morfina, heroína y semilla

3/ Comprende los decomisos semilla

4/ Quinto informe de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. 1987. Estadísticas, pp.38,39.

5/ Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1990. Poder Ejecutivo Federal, p.117.

6/ Tercer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1991. Poder Ejecutivo Federal, p.25 y 114.

7/ Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1992. Poder Ejecutivo Federal, p.113.

n.d: no disponible

CUADRO 6.3

PRINCIPALES ORGANIZACIONES DE NARCOTRAFICANTES EN MÉXICO

Cártel de Sinaloa

Nace en los años setenta cuando el ejército estableció la Operación Cóndor. Las familias de narcotraficantes se trasladan a Jalisco donde Miguel Ángel Félix Gallardo toma el liderazgo. Cuando Félix Gallardo es detenido, el cártel se divide: Tecate a "El Chapo"; Mexicali y San Luis Río Colorado al "El Güero" Palma; Tijuana a Javier Caro, quien apoya a Benjamín Arellano y es traicionado por él. Los hermanos Arellano Félix (sobrinos de Félix Gallardo) empiezan a invadir estas rutas.

Miembros importantes:

Miguel Félix Gallardo.- Considerado como el capo de capos del narcotráfico en el país en el momento de su detención en 1989. Era el factor que equilibraba el juego de fuerzas, tráfico, las rutas y las relaciones entre los cárteles del país.

Ernesto Fonseca Carrillo "Don Neto".- Tío de Amado Carrillo y socio de Caro Quintero, con quien fue acusado del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena. Detenido en 1985.

Javier Caro Payán. Asesinado por los Arellano Félix en 1990.

Juan Esparragoza "El Azul". Libre.

Joaquín Guzmán Loera "El Chapo".- Uno de los más grandes capos del narcotráfico en México. Detenido en 1993. Escapó del penal de alta seguridad de Puente Grande, Jal., en enero de 2001.

Hector Luis "El Güero" Palma Salazar.- Detenido en 1995, traicionó al Miguel Félix Gallardo. Palma y "El Chapo" se unen para buscar el control del mercado.

Ismael Zambada García "El Mayo" y su hijo Vicente Zambada Niebla considerado la nueva generación del cártel. (Con la caída de Ramón y Benjamín Arellano Félix, se prevé que "El Mayo" - considerado uno de los líderes del cártel – mueva sus redes para posicionarse como el principal capo de droga en México).

Enrique Fernández "El Kiki".- Cercano a "El Mayo" Zambada.

Principales rutas: Baja California, Chihuahua, Sur de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Oaxaca y Guerrero.

Cártel de Juárez

En la década de los ochenta se consolidó e inició una fantástica expansión en México y Sudamérica. Mantenía conexiones con el Cártel de Medellín. Con la muerte de Amado Carrillo Fuentes, en 1997, se inicia el declive del que fue considerado el cártel más fuerte en México a principios de la década de los ochenta y la disputa entre narcotraficantes por el control de los territorios y el tráfico de estupefacientes. Su sede se trasladó de Cd. Juárez a Cancún (en el año 2000). Hay quienes consideran que la organización está debilitada, otros consideran que se está reorganizando (2000).

Miembros importantes:

Rafael Aguilar Guajardo.- Era el jefe cuando fue asesinado en 1993, presuntamente por órdenes de Amado Carrillo Fuentes.

Amado Carrillo Fuentes "El señor de los cielos".- Emerge como líder del cártel después de la muerte de Aguilar Guajardo. Fungía como enlace con el cártel de Cali. Muere en julio de 1997, después de una operación quirúrgica.

Rafael y Eduardo Muñoz Talavera .- Detenidos en septiembre de 1992; en 1996 Rafael queda en libertad y es asesinado en 1998 por un grupo de rivales.

Carlos Enrique Tapia Anchondo.- Uno de los fundadores del cártel, detenido en 1989.

Ramón Alcides Magaña "El Metro".- Uno de los principales herederos de Carrillo Fuentes. Detenido en junio de 2001.

Vicente Carrillo Leyva y Vicente Carrillo Fuentes.- Hijo y hermano de Amado Carrillo, herederos del liderazgo del Cártel.

Eduardo González Quirarte.- Cerebro financiero

Principales rutas: Desde Oaxaca, pasa por el centro del país, Golfo de México, hasta Coahuila, Chihuahua y Tijuana (aunque ha perdido presencia a partir de su declive en 1997).

Cártel de Tijuana

Los hermanos Arellano Félix se incorporaron en la década de los setenta al Cártel de Pacífico que encabezaba Miguel Ángel Félix Gallardo y del que ya formaban parte "El Chapo" Guzmán y "El Güero" Palma. Encabezado por los hermanos Arellano Félix, el cártel inicia su fortalecimiento a partir de la muerte de Amado Carrillo, cuando Benjamín junto con su tío Jesús Labra Avilés traicionan a Javier Caro Payán (que se encargaba de la plaza de Tijuana y le había dado un cargo a Benjamín como secretario) apoderándose del control total de la ciudad de Tijuana. Considerado uno de los cárteles de la droga más poderosos del mundo y por la DEA como uno de los más violentos. Enorme competencia con el Cártel de Juárez. La organización aumentó su poderío entre 1994 y 1996 al establecer contactos con las mafias colombianas, italianas, rusas, los *yakuza* de Japón y las triadas chinas al comercializar heroína y drogas sintéticas, junto con marihuana y cocaína. A mediados de los noventa, disputan a "El Güero" Palma y a "El Chapo" el corredor de drogas más vasto de Latinoamérica y el control absoluto del mercado mexicano de la droga. Hay continuos y violentos enfrentamientos por el control de Tijuana, Sinaloa y Guadalajara, y del control del mercado en general.

A principios del año 2000 sufre un fuerte golpe, con la detención, en marzo, de Jesús Labra Avilés, considerado el cerebro financiero, y en el mes de mayo de Ismael (Mayel) Higuera Guerrero, principal lugarteniente de los Arellano Félix.

Con la muerte de Ramón y el arresto de Benjamín, queda debilitado el cártel y se abren las puertas para que las mayores organizaciones de narcotraficantes se muevan para dominar el lucrativo corredor Tijuana- San Diego. Ismael Zambada parece el más viable para tomar el control de esta ruta.

En 2001 se le atribuía a esta organización ser el principal introductor de cocaína a Estados Unidos.

Miembros importantes:

Benjamín (jefe del cártel, señalado como uno de los responsables de la muerte del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en mayo de 1993. Capturado en marzo de 2002), Ramón (considerado el matón del cártel, fue muerto en febrero de 2002), Francisco Javier "El Tigrillo" (controlador de las finanzas), Francisco Rafael (detenido en diciembre de 1993), Eduardo (preso), Carlos y Luis Fernando Arellano Félix.

Jesús Labra Avilés "El Chuy". - Fundador del cártel (tío de los Arellano Félix). Preso.

Manuel Martínez González. - Detenido en marzo de 2002. Encargado del lavado de dinero.

Daniel López "El Colash". - Identificado como uno de los nuevos operadores de la organización en 2002.

Principales rutas: Tiene presencia en 15 estados de la República Mexicana: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Nayarit, Zacatecas, Nuevo León, Jalisco, Michoacán, México, D.F., Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo.

Cártel de Colima

Inauguró la ruta de la efedrina en México. Tiene el control de la producción y tráfico nacional de metanfetaminas. Considerados los "reyes de las metanfetaminas", los hermanos Amezcua iniciaron en 1992 la importación y distribución de efedrina, y más tarde la producción y tráfico nacional de metanfetaminas. El cártel se consolidó en el periodo 1995-1997. Al parecer también estaban vinculados con los hermanos Arellano Félix.

Miembros importantes:

José de Jesús, Luis y Adán Amezcua Contreras (todos fueron detenidos en 1998. Adán fue absuelto y puesto en libertad en marzo de 1999 y detenido nuevamente en mayo de 2001).

Jaime Ladina "El Ojón". - Con la detención de Adán en 2001, se convierte en el nuevo líder.

Principales rutas: D.F., Monterrey y Guadalajara, principalmente. Ciudad Guzmán, Jal., como centro de operación.

Cártel de Jalisco

Miembros importantes:

Rafael Caro Quintero.- Era la cabeza del cártel cuando fue arrestado en abril de 1985. Junto con Ernesto Fonseca Llegó a tener el centro de producción de enervantes más grande de la historia en el Rancho "El Búfalo", Chih.

Emilio Quintero Payán.- Asesinado en abril de 1993.

Juan José Quintero Payán.- Detenido en 1992 y dejado en libertad en 1995.

Principales rutas: Jalisco, Nayarit y Colima.

Cártel de Matamoros o El Golfo

Hasta 1994 la organización estaba considerada por las autoridades estadounidenses como el principal introductor de cocaína colombiana a Estados Unidos y uno de los brazos operativos del cártel de Cali en México.

Miembros importantes:

Juan García Abrego.- Capo mayor del cártel, detenido en enero de 1996, extraditado a Estados Unidos. Después de su aprehensión, el mercado de las drogas fue dominado por Amado Carrillo, hasta su muerte en 1997.

Osiel Cárdenas Guillén.- Cabecilla después de la detención de Juan García Ábrego. Detenido en marzo de 2003.

Hugo Medina Garza "El señor de los trailers". – Uno de los principales dirigentes. Detenido en noviembre de 2000.

Francisco Vázquez Guzmán. – Cerebro financiero. Detenido en enero de 2002.

Adán Medrano Rodríguez.- Segundo hombre más importante. Detenido en marzo de 2002.

Víctor M. Vázquez Mireles.- Podría ocupar el lugar dejado por Medrano.

Gilberto García Mena "El June".- Detenido en abril de 2001.

Baudelio López Falcón "El Yeyo".- Tomó el lugar de "El June".

Principales rutas: Oaxaca, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León y Quintana Roo. Hay disputa por el control de Chiapas y Campeche, con los Arellano Félix.

Cártel de Calecía

Dedicado al traslado de cocaína. La banda opera desde 1991 en el valle de Mexicali.

Miembros importantes:

Familia Campos Salcido está a la cabeza del cártel, el líder es Sergio Campos.

Cártel de Oaxaca o del Istmo

Se consolida a fines de 1999, y sustituye supuestamente al cártel de Cancún. Oaxaca se convierte en paso alternativo de la cocaína procedente de Sudamérica.

Miembros importantes:

Pedro Díaz Parada y Roberto Iglesias Meza como jefes del cártel.

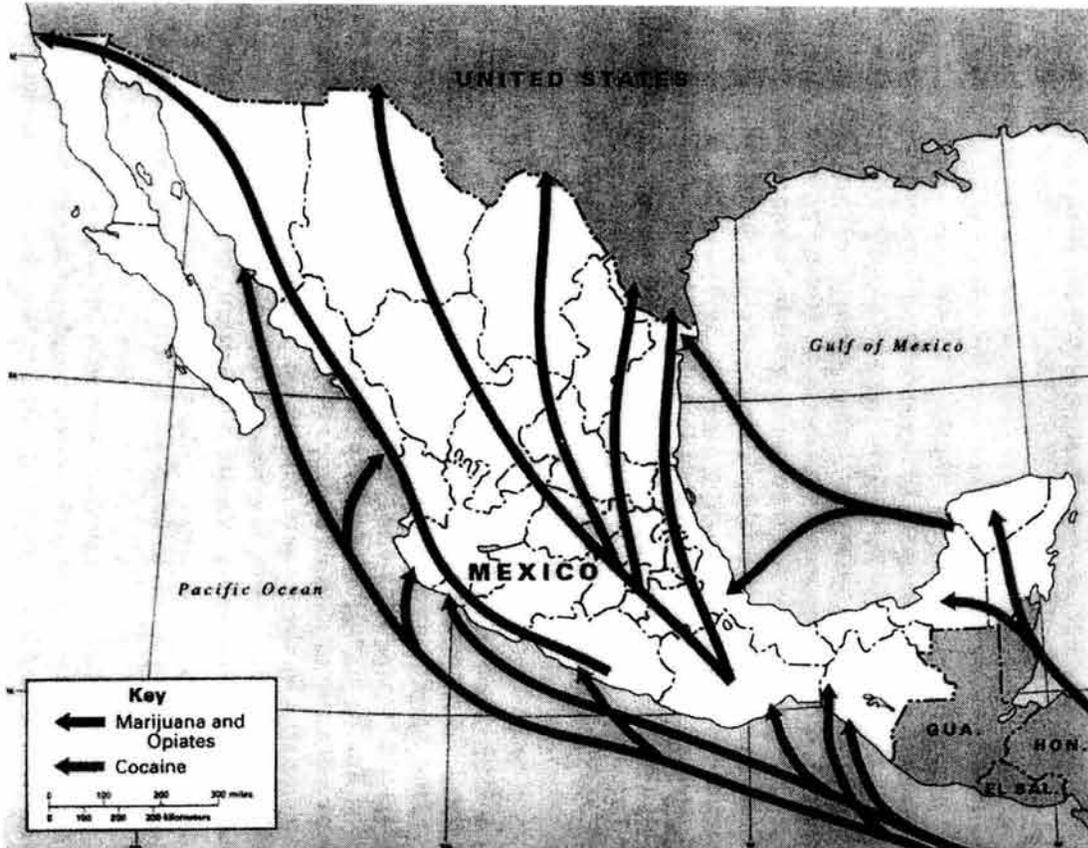
Principales rutas: Oaxaca, Veracruz y Chiapas.

Fuente: Elaborado por la autora en base a múltiples artículos hemerográficos.

NOTA: La enunciación de algunos miembros de las organizaciones no pretende ser exhaustiva sino mencionar a quienes han tenido mayor relevancia para la existencia y operación de las organizaciones. Por otra parte, la estructura que se presenta no es una organización fija, ni en tiempo ni espacio debido a la constante y violenta lucha de estos grupos por dominar los mercados.

MAPA 6.1

Principales rutas del narcotráfico en territorio mexicano



Fuente: María Celia Toro. *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995, 46.

CUADRO 7.1
PRODUCCIÓN NETA DE DROGAS EN MÉXICO
(toneladas métricas)

Año	Cannabis	Opio
1979	1 100 – 1 500	9 – 12
1980	800 – 1 3000	17
1981	300 – 500	16
1982	750	17
1983	1 300	17
1984	2 500 – 3 000	21
1985	3 000 – 4 000	28.4
1986	3 000 – 4 000	20 – 40
1987	5 933	50
1988	5 655	50
1989	30 200	66
1990	19 700	62
1991	7 775	41

Fuentes: 1979–1989: National Narcotic Intelligence Consumers Committee, *The supply of illicit drugs to the U. S. from foreign and domestic sources*, varios números.

1990–1991: U. S. Department of State. Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo de 1992, citado por Jorge Chabat, "Drug Trafficking in U.S.–Mexican Relations" en Bruce Bagley y William O. Walker III, eds., *Drug Trafficking in the Americas*, Florida: University of Miami, 1995, 385.

CUADRO 7.2**ASISTENCIA ESTADUNIDENSE AL
PROGRAMA MEXICANO DE CONTROL DE DROGAS**

Año	Millones de dólares
1973	1.3
1974	5.6
1975	15.6
1976	12.8
1977	14.6
1978	17.9
1979	10.4
1980	6.5
1984	8.3
1985	9.7
1986	11.6
1987	14.5
1988	14.5
1989	15.0
1990	15.0
1991	18.0
1992	20.0

Fuente: 1973–1980 : James Van Wert, "US - Mexican Aerial Opium Eradication Program", tesis de doctorado, diciembre de 1982.

1984–1992: U.S. Department of State, INM, citado en María Celia Toro, *Mexico's "War" on Drugs. Causes and Consequences*, Boulder: Lynne Rienner, 1993, 64.

CONCLUSIONES

Por 42 años, el impulso principal de la política exterior estadounidense fue proteger su seguridad haciéndola extensiva al llamado “mundo libre”, basada en una enorme industria militar que tuvo como punto central su oposición a la Unión Soviética. En consecuencia, el fin de la Guerra Fría exigió una nueva estructura mundial que demandó un reacomodo del antiguo equilibrio político en el plano global, donde Estados Unidos, ante la desaparición del bloque comunista, manifestó su intención de edificar un nuevo orden mundial con fundamento en sus propios valores.

En el nuevo contexto internacional, el gobierno estadounidense replanteó su política exterior donde su concepto de seguridad nacional, que había estado determinado por la confrontación militar e ideológica entre el Occidente y el Oriente, al finalizar la Guerra Fría debería tener un nuevo contenido. Este compromiso se facilitaría si contaba con un enemigo externo tan bien definido como lo había sido el comunismo y que generara un fuerte nivel de consenso entre la población estadounidense.

De esta manera, Estados Unidos impulsó temas de la llamada “nueva agenda” internacional para convertirlos en las “nuevas” amenazas a la seguridad estadounidense a pesar de que en realidad, eran cuestiones que ya existían aunque opacadas por el ambiente geopolítico de la Guerra Fría. Entre éstas sobresalieron la migración ilegal, el narcotráfico, el crimen organizado, el deterioro del medio ambiente y la omisión de los derechos humanos, temas que, convenientemente para Estados Unidos, resultaron muy relacionados con los procesos de desarrollo político y económico de, por ejemplo, los países latinoamericanos, evidenciándose con ello sus intenciones en la nueva fase de la política internacional estadounidense, para legitimar su intervención en asuntos que corresponden estrictamente a la jurisdicción de cada Estado. Argumentación que se desarrolló en el capítulo 2.

El mercado mundial de drogas se había ido expandiendo constantemente desde la década de los sesenta, pero desde fines de los setenta y principios de los ochenta el crecimiento se elevó de manera significativa, especialmente en Estados Unidos, que se catalogó como el mercado de consumo de drogas más grande y dinámico del mundo.

Para entender la política internacional antidrogas de Estados Unidos durante las administraciones de Ronald Reagan y George Bush, padre, que es el período que abarca esta

tesis, nos referimos a los antecedentes históricos del control de drogas en ese país. Los primeros movimientos prohibicionistas en contra del uso de opio, morfina, heroína, cocaína y más tarde marihuana que surgieron en Estados Unidos desde finales del siglo XIX y a principios del siglo pasado estuvieron estrechamente relacionados con la intolerancia hacia las minorías. Dichos movimientos derivaron a la promulgación de las primeras legislaciones federales e internacionales para el control de drogas.

En este proceso, se observó también una clara coincidencia de las crisis económicas (fines del siglo XIX y la Gran Depresión) con la reaparición de sentimientos de rechazo hacia minorías étnicas, promoviendo el manejo de estereotipos y prejuicios raciales. El afán de asociar las drogas con grupos de inmigrantes y minorías raciales se consolidó, a medida que transcurrió el siglo XX, en la elaboración de un régimen legal que hizo énfasis en resolver en el exterior un problema interno, propiciado además por el hecho de que las drogas que causaban mayor preocupación a los estadounidenses –heroína, cocaína y marihuana- provenían del exterior, al haber sido prohibida su producción en Estados Unidos.

Así, el objetivo primario del combate a las drogas durante las administraciones de Ronald Reagan y George Bush, padre, fue el ataque a la oferta y, secundariamente, dirigido a desincentivar el consumo interno, penalizando la posesión, que no el consumo, de cocaína, heroína y marihuana, aunque también había otras drogas controladas.

Con Reagan surgió un parteaguas en la guerra contra las drogas que se prolongaría con Bush padre. A partir de 1981 y durante los 12 años aquí estudiados, la demanda de drogas creció en Estados Unidos, estimulando una oferta incrementada y su combate escaló a niveles que no se habían visto con anterioridad (capítulo 4); sin embargo, surgieron señales (como precios bajos, disponibilidad, pureza) que lejos de alentar la política prohibicionista instrumentada por el gobierno, alentaron el consumo y enfatizaron la irracionalidad de esta lucha al hacerse manifiestos los daños colaterales sufridos por la sociedad –como crímenes, violencia, corrupción, profundización de las divisiones raciales y económico sociales- que, a su vez, fueron motivados o exacerbados por la propia política antidrogas del gobierno estadounidense, argumentos desarrollados en el capítulo 5 de esta tesis.

Además, los decepcionantes resultados: continuó la adicción, no se logró contener las drogas que ingresaban a Estados Unidos (fracasos en la erradicación e interdicción), los precios de las drogas no se elevaron como se deseaba, inclusive los de la cocaína y de la heroína registraron una tendencia descendente en el período bajo estudio, Estados Unidos no sólo no dejó de ser un país consumidor –el más grande del mundo- sino que se diversificó como productor de mariguana y *crack*, distribuidor de drogas y financiero de los cuantiosos provechos ilícitos.

La postura del gobierno federal de Estados Unidos en este lapso fue ambivalente. Por un lado, se decía preocupado por el alto nivel de consumo interno de drogas ilegales; pero por el otro, su legislación y su acción tal parecía que más que desalentarlo, lo toleraba.

Al ser el narcotráfico un fenómeno de naturaleza dual (demanda y oferta), resultaba fundamental que entonces se hubieran promovido y apoyado económicamente programas de prevención, educación y rehabilitación, y se hubiera dejado de depender tanto de las actividades policíacas y militares, de las de erradicación e interdicción en el extranjero, y de las agencias federales como instrumento para desalentar el consumo interno que, insistimos, debió haber sido la prioridad para el gobierno federal estadounidense. Sin embargo, no fue así. Entre 1981 y 1992, Estados Unidos necesitaba contener la demanda de manera más eficaz si realmente hubiera buscado un mínimo de éxito real en su guerra contra las drogas. Por otra parte, no era ni es posible ignorar que mientras se ejerciera esa misma política sesgada de prohibición hacia las drogas y el narcotráfico y se siguieran generando altísimas ganancias, el contrabando de drogas ilícitas hacia Estados Unidos continuaría. En este orden de ideas es que es posible afirmar, tal como se plantea en la hipótesis principal, que la estrategia internacional de combate a las drogas fue usada por Estados Unidos al interior, como un instrumento político para manejar a la opinión pública estadounidense, y al exterior para intervenir o presionar a los gobiernos de los países productores y/o de tránsito de drogas.

Como se describió en el capítulo 3, el narcotráfico tuvo características que lo hicieron un fenómeno único en su organización y operación, trascendió las fronteras nacionales y sobre todo en los países productores y de tránsito en América Latina, penetró los aparatos de gobierno y las agencias encargadas de combatirlo como ninguna otra actividad ilícita lo había hecho, mermando la capacidad real de las autoridades por medio de actos de corrupción, coerción e intimidación. La superioridad organizativa mostrada por algunas redes de

traficantes de drogas sobre la tradicional burocracia gubernamental dominó, y en muchos casos se anticipó, a los intentos de los gobiernos y agencias involucradas en el combate al narcotráfico.

Eliminar la prohibición hubiera sido una opción, no para resolver el problema de la adicción pero sí el del narcotráfico y sus efectos más graves: violencia, corrupción, criminalidad interna e internacional. Al eliminar las restricciones a la producción y distribución las utilidades extraordinarias que sustentan el ilegal negocio se desplomarían, extinguiendo su razón de ser. Por otra parte, las adicciones se enfrentarían apoyando a los usuarios con una mayor asistencia del sector salud, pero las opciones de legalizar, o siquiera despenalizar, estuvieron y están fuera de toda consideración para Estados Unidos. De ahí, que reitere que, durante el periodo bajo estudio, el objetivo de la política antinarcóticos estadounidense tomó forma como un mecanismo de transmisión de mensajes políticos y no de contención real a la demanda. Por eso, en el plano internacional, Estados Unidos procuró formalizar e institucionalizar su cruzada persuadiendo a otros gobiernos a ser parte de convenios y conferencias internacionales que también dieron preponderancia a los programas de combate a la producción y tráfico de drogas.

Parte de la estrategia utilizada por Reagan para el combate al narcotráfico en el exterior, así como para darle mayor fuerza política y operativa, fue el proceso de vinculación entre narcotráfico y seguridad nacional, que se inició en un momento de manifiesto acercamiento entre los presidentes soviético y estadounidense, en este contexto fue importante para el gobierno de Estados Unidos justificar su permanencia militar en el exterior y el narcotráfico aportaba razones suficientes para hacerlo.

Vincular el narcotráfico con la seguridad nacional se empleó como una estrategia para promover y justificar intervenciones políticas y armadas e influir o presionar política, económica y diplomáticamente en el exterior, como lo demostró el proceso de Certificación, que no resolvió el problema y sí, en cambio, generó conflicto en el ámbito regional debido a la aplicación de políticas ineficaces e intervencionistas. Sin embargo, tuvo fuerte apoyo de la opinión pública estadounidense.

La definición del narcotráfico como amenaza a la Nación, establecida por Ronald Reagan en la Directiva de Seguridad Nacional en 1986, dio lugar a la participación del ejército en ámbitos internos antes vedados para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, proceso que se acentuó al finalizar la Guerra Fría ya que el ejército estadounidense necesitaba justificar la permanencia de personal y presupuesto, y evitar recortes en los mismos.

Una vez que el gobierno estadounidense vinculó el narcotráfico con la seguridad nacional fue predecible que a corto plazo no tardarían en aparecer las fricciones diplomáticas con México, por los siguientes factores: contigüidad territorial con el mayor mercado de drogas del mundo, del que lo separa (o une) una larga y porosa frontera; y la posición de México como productor, exportador y ruta de acceso de las drogas ilegales de mayor consumo en Estados Unidos.

Un análisis histórico de la relación entre México y Estados Unidos muestra que la relación ha estado basada desde principios del siglo XIX en la diferencia, en la disparidad de poder, en la asimetría y en la desconfianza. Después de la Guerra Fría, la redefinición de intereses estratégicos y de seguridad crearon nuevas oportunidades de cooperación entre ambos países pero también nuevas tensiones y conflictos. Entre los asuntos de tensión bilateral constante destacaron los relacionados con el combate al narcotráfico.

En este proceso de redefinición de la seguridad nacional de Estados Unidos, México incorporó en su propia agenda de seguridad el tema del narcotráfico, influido por las consideraciones que sobre el mismo tenía el gobierno estadounidense, pues aunque en el período bajo estudio crecieron el crimen organizado, la corrupción y la violencia, los niveles de consumo en México eran marginales. Así, la política mexicana antidrogas se expresó como un intento del gobierno mexicano por mostrar a Estados Unidos una buena disposición para cooperar con ellos en asuntos que les interesaban.

Los costos del combate a las drogas para México se expresaron en términos sociales y económicos, pero también el impacto se dejó sentir sobre el sistema político por la violencia y por la corrupción propiciada entre instituciones y autoridades, deteriorando la imagen de la nación; en este sentido, el narcotráfico y su combate –y no el consumo de drogas- representó para México una amenaza a la seguridad nacional. Por otra parte, la participación del ejército

mexicano en la lucha contra el narcotráfico tuvo consecuencias negativas respecto de la corrupción de este cuerpo militar y de las violaciones de derechos humanos de la población.

La fuerte interdependencia asimétrica que caracterizó la relación de México con Estados Unidos, y que se ha reflejado en la vulnerabilidad exhibida en todos los ámbitos de la vida económica, política y social de México, no fue la excepción en la elaboración de la política antidrogas de México. Fue un hecho que la política del gobierno mexicano contra las drogas estuvo vinculada a las relaciones con Estados Unidos y a su política contra las drogas, como se concluye por lo expuesto en el capítulo 6. Este vínculo fue frecuentemente motivo de severas críticas y también de conflicto en la agenda de negociaciones entre ambos países, alcanzando en ocasiones niveles de gran deterioro real, sobre todo en el período bajo estudio, sin que se hubiera logrado reducir el consumo de drogas en Estados Unidos, aun en momentos en los que la política mexicana de combate a las drogas consiguiera resultados favorables.

El gobierno mexicano entendió que su esfuerzo por impedir el tráfico de estupefacientes tenía que ser visto como una colaboración necesaria con el gobierno del vecino, que podría traer beneficios a México en negociaciones más importantes con los Estados Unidos. Fue el caso, por ejemplo de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se llevaron a cabo exitosamente justo cuando 60% de la cocaína que ingresaba al mercado estadounidense lo hacía a través de territorio mexicano, y México todavía era el principal productor de la marihuana importada por Estados Unidos e importante abastecedor de heroína a ese mercado.

A diferencia de otras naciones productoras latinoamericanas, México gozó de una importancia económica y geopolítica para Estados Unidos que excedió la que cualquier otro país productor hubiera podido tener. Fue visible que la interdependencia entre México y Estados Unidos dio a México un mayor poder de negociación que el que tuvieron otros países sudamericanos en el combate a las drogas, circunstancia que seguramente influyó para que nuestro país fuera certificado siempre, aun cuando hubieron presiones en sentido contrario por parte del Congreso estadounidense. Por otra parte, por la calificación dada a México, cabe suponer que existieron criterios dentro del proceso que no consideraron únicamente los esfuerzos mexicanos en el combate al narcotráfico, sino que evaluaron las consecuencias concretas que una resolución negativa podría tener en el tono general de la relación.

Habría que considerar realmente si el consumo y tráfico de drogas fueron para el gobierno estadounidense un asunto de seguridad nacional, o sólo una estrategia utilizada para influir en las preocupaciones “reales” de seguridad nacional. De otra manera, cómo explicar que no se hubiera, ni se ha considerado el consumo del tabaco y del alcohol como amenaza a la seguridad nacional cuando ambas sustancias provocaron mayor número de muertes y violencia que las ocasionadas por el consumo de drogas ilegales.

La lucha del gobierno estadounidense contra la producción y tráfico de drogas iniciada en el lapso que se estudia, seguramente mantendrá su esencia prohibicionista y continuará estando dirigida al exterior. Ante la disyuntiva de afectar las relaciones con los gobiernos de países productores y de tránsito de drogas o afectar los derechos constitucionales de millones de adictos estadounidenses con capacidad de votar, es de preverse que las autoridades de Estados Unidos seguramente preferirán evadir la segunda opción.

Si este es el caso, Estados Unidos tendría que ser más equitativo en sus tratos con los países productores, actuando en un marco de cooperación más que de discriminación, intervención y unilateralismo, sobre todo con los países de América Latina, que son los países con quienes entonces más colaboración buscaba. Alternativa de cooperación que es cada vez más lejana después del 11 de septiembre de 2001.

Estados Unidos no debe olvidar que el tráfico de las drogas es un fenómeno internacional cuya dinámica escapa a las intenciones de un solo país o de una relación bilateral. Es éste un problema clave para percibir la importancia y profundidad de la Interdependencia que se ha desarrollado en Norteamérica. La cooperación, sin embargo, no ofrece soluciones mágicas, por un lado, es un proceso de acuerdos y desacuerdos que se enfrenta a un enemigo con una gran creatividad y adaptabilidad; por otro lado, la cooperación internacional tendrá poco qué hacer frente a un mercado de millones de adictos cuya adicción el gobierno estadounidense, tal parece, no quiere combatir.

La gente ha usado, usa y siempre usará drogas, por lo que es probable que el problema de las drogas se profundice antes que cualquier mejora sea percibida. Cabría entonces añadir la imperiosa necesidad de que los políticos estadounidenses formularan una estrategia que se

inclinara sobre la demanda; visión que cobra más fuerza en vista de la capacidad de adaptación y regeneración de las redes de narcotráfico que vuelven a la producción y distribución de drogas un proceso inagotable. En este sentido, los programas de prevención y educación deberán ser los cimientos de una política que disminuya la confrontación con el exterior y que proporcione una respuesta eficiente a una lucha que ha sido tan larga como estéril.

GLOSARIO

- Abuso de drogas.-** Es el uso deliberado de una sustancia para un propósito diferente al que está destinado, de modo tal que puede dañar la salud o la habilidad para funcionar. (DEA, citado en Richard G. Schlaadt, y Peter T. Shannon, *Drugs. Use, Misuse, and Abuse*, Nueva Jersey: Prentice Hall, 4ª edición, 1994. 4)
- Adicción.-** Comportamiento compulsivo de búsqueda de drogas, donde la adquisición y el uso de las mismas se convierte en la actividad más importante en la vida del usuario. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la ha definido como un estado de intoxicación periódica o crónica producido por el consumo repetido de una sustancia natural o sintética. (U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration, *Drugs of Abuse*, Febrero 2003, www.dea.gov/p13 y Raúl Escobar, *El crimen de la droga*. Argentina: Ed. Universidad, 1992,48)
- Adicto(a)-** Persona que padece fuerte ansia por el uso de sustancias químicas. (Escobar, *El crimen de...*, 48)
- Anfetamina.-** Forma sintética de la efedrina. La mayor parte de las anfetaminas distribuidas en el mercado negro son producidas en laboratorios clandestinos. (Charles Levinthal, *Drugs, Behavior, and Modern Society*, Boston: Allyn & Bacon, 1999, 85)
- Cocaína.-** Es un alcaloide cristalino obtenido de las hojas de la coca, que tiende a producir sensaciones de estimulación y de euforia; en forma de polvo blanco, conocido como clorhidrato de cocaína (HC1), puede ser inhalada (absorbiendo por la nariz) o bien fumada (por medio de una pipa o un tubo), o disuelta por inyección intravenosa. (Peter H. Smith, "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opiniones de políticas", en *idem*, comp. *El combate a las drogas en América*, México: FCE-Sección de Obras de Política y Derecho, 1993, 39)
- Crack.-** Cocaína mezclada con bicarbonato de sodio y agua. El *crack* es normalmente fumada y debido a que es una droga pura, toma poco tiempo el alcanzar el deseado "viaje". (Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use...*, 464)
- Dependencia.-** Es la necesidad imperiosa de una cantidad determinada de droga en el organismo para mantener su funcionamiento. (Escobar, *El crimen de...*, 48)
- Dependencia física.-** Está caracterizada por una creciente tolerancia a los efectos de una droga, de tal manera que se necesitan crecientes y continuas cantidades de droga con objeto de evitar los síntomas de abstinencia. (Michael D. Lyman y Gary W. Potter. *Drugs in society. Causes, Concepts and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996, 33)
- Dependencia psicológica.-** El ansia por o la necesidad compulsiva de usar drogas que proporcionan al usuario un sentimiento de bienestar y satisfacción (*Idem*, 34)
- Droga.-** Término genérico que representa una gran variedad de sustancias ilícitas o controladas empleadas para propósitos no medicinales, las cuales pueden causar efectos negativos a la salud y cambios psicológicos y de comportamiento en los usuarios. (Guadalupe González González, "Introduction", en *idem* y Marta Tienda, eds., *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, documento preparado para la Comisión sobre el futuro de las

relaciones México-Estados Unidos, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California , 1989, 7)

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), droga es toda sustancia terapéutica o no que, introducida al organismo es capaz de actuar sobre el sistema nervioso central del individuo, provocando una alteración psíquica o intelectual. (Escobar, *El crimen de ...*, 25)

Droga, clases de.- a) La Organización Mundial de la Salud ha establecido ocho clases de drogas, distinguidas por sus efectos y los patrones de comportamiento general asociados con su uso:

- 1.- Grupo de alcohol – barbitúricos.
 2. Anfetaminas y estimulantes.
 3. Cannabis.
 4. Cocaína.
 5. Alucinógenos.
 6. Opiáceos.
 7. Solventes volátiles.
 8. Tabaco.
- (González, "Introduction", 8)

b) Por su origen, las drogas se clasifican en naturales –son las obtenidas directamente en la naturaleza- y sintéticas –conseguidas luego de su producción en laboratorio.

Drogas de diseño.- En contraste con las drogas naturales, las drogas sintéticas se producen completamente en laboratorio producto de la nueva tecnología adoptada por los productores de drogas ilícitas. Los fabricantes "diseñan" potentes drogas que no están consideradas dentro de los códigos criminales, de manera tal que su posesión sea legal. Con las mismas propiedades psicoactivas de las drogas prohibidas, su estructura molecular ha sido alterada con la intención de evadir la acción de la Ley de Sustancias Controladas (*Controlled Substances Act*). (Lyman y Potter, *drugs in...*, 59 y Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use...*, 187)

Drogas ilegales.- Son aquellos químicos que las autoridades gubernamentales han determinado que pueden ser sujetos de abuso o que son capaces de causar severo daño. Entre éstos se encuentran la marihuana, las amfetaminas, la cocaína, los opiáceos, los sedantes y los tranquilizantes. (Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use...*, 14)

Drogas peligrosas.- Se refiere a la vasta categoría de sustancias, lícitas e ilícitas, que incluye drogas naturales o sintéticas (o sustancias psicoactivas) tales como estimulantes, aparte de la cocaína, los analgésicos-narcóticos que no deriven del opio, los alucinógenos psicomiméticos que no sean *cannabis*, y los sedantes depresores que no sean alcohol. Entre los ejemplos pueden incluirse la metanfetamina, la fenciclidina (PCP), el ácido lisérgico dietilamida (LSD o "ácido"), la psilocibina y la metacualona (*Quaalude*). (Smith, "La economía política...", 39)

Ecstasy (MDMA).- Droga de diseño, similar a la amfetamina produce los efectos del LSD (excepto las alucinaciones). Es muy solicitado por jóvenes ya que es reconocido por su poder afrodisíaco. (Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use...*, 188)

Efedrina.- Ingrediente activo de la planta *Ephedra*. (Levinthal, *Drugs, Behavior*,..., 85)

Fármaco. Del griego *phármakon*, medicamento (María Moliner, *Diccionario de uso del español*, Tomo I, Madrid: Gredos, 1992)

Farmacodependencia.- Según la OMS es un estado psíquico, y a veces físico, causado por la interacción de un organismo vivo y un fármaco (droga), caracterizado por modificaciones de comportamiento, y por otras reacciones que comprenden siempre un impulso irreprimible por tomar el fármaco en forma continua o periódica, con el fin de experimentar sus efectos psíquicos y para evitar el malestar producido por el síndrome de privación. (*Reportaje*, revista de difusión de la Procuraduría General de la República, México, 2001)

Heroína.- Es un narcótico que causa fuerte adicción, derivado de la amapola del opio, obtenido por medio de acetilación, pero mucho más poderoso que la morfina. Característicamente se administra por medio de inyección intravenosa pero también se le puede fumar o absorber. (Smith, "La economía política...", 39)

Ice.- Poderosa forma de metanfetamina. Más peligrosa que la cocaína debido a su pureza y a que sus efectos duran horas comparadas con los minutos por uso de cocaína (Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use*,..., 466)

Metanfetamina.- Droga sintética derivada de la anfetamina. Estimulante. La metanfetamina en cualquiera de sus presentaciones es altamente adictiva y tóxica. (DEA, *Drugs of Abuse*, 38)

Mariguana.- Sustancia preparada con las hojas deshidratadas y las puntas florecidas de la planta *cannabis sativa*, que al ser fumadas ofrecen sensaciones de intoxicación y placer. (Smith, "La economía política...", 39)

Narcótico.- Término proveniente del griego *narkoun* que significa sueño, originalmente referida a una variedad de sustancias que entorpecían los sentidos y aliviaban el dolor. El término narcótico era hasta principios del siglo XX aplicado sin connotaciones morales a sustancias inductoras de sueño o sedación. (Luis Astorga, *Mitología del "narcotraficante" en México*. México: Plaza y Valdés, IIS, UNAM, 1995, 23, Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*, 15)

THC.- *Delta-9 tetrahydrocannabinol*, principal ingrediente psicoactivo en la *cannabis*. (Mary H. Cooper, *The Business of Drugs*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990,87)

Tolerancia.- Situación en la cual el usuario mantiene un uso regular de una droga y debe administrar progresivamente mayores dosis para obtener el efecto deseado, con lo cual refuerza el comportamiento compulsivo conocido como dependencia (Lyman y Potter, *Drugs. Use*,..., 34)

Uso de drogas.- Es la toma de una droga de acuerdo al propósito para el que está destinado, en cantidad, frecuencia, potencia y forma adecuadas. (DEA, citado en Schlaadt y Shannon, *Drugs. Use*, ..., 4)

BIBLIOGRAFIA

Adams, Willi Paul. *Los Estados Unidos de América*. México: Siglo XXI, 4ª. ed., 1980.

Aguilar Zinser, Adolfo. "La seguridad mexicana vista por Estados Unidos", en Aguayo y Bagley, comps., *En busca...*, 295-314.

------. "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Meyer, comp., *México-Estados Unidos 1988-1989*, 27-44.

Aguayo Quezada, Sergio. *An Essay in the Evolution of World Views and Ideologies in the US-Mexico as reflected in The New York Times 1945-1979*, Baltimore: Johns Hopkins University, 1984.

------. "México en transición y Estados Unidos: un problema de percepciones o de seguridad nacional", en Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 204-229.

------. "Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa", en Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 96-103.

------. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Aguayo y Bagley, comps., *En busca...*, 107-145.

Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley, comps. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, 1990.

Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley. "Introducción", en *idem*, comps., *En busca...*, 17-42.

Álvarez Gómez, Ana Josefina, comp. *Tráfico y consumo de drogas una visión alternativa*. México: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán/UNAM, 1991.

Allison, Graham T. y Gregory F. Treverton. "Introduction and Overview", en *idem*, *Rethinking America's...*, 15-34.

------. *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order*. Nueva York: W. W. Norton, 1992.

Antal, Edit. *Crónica de una desintegración*. México: FCPyS, UNAM, 1992.

Astíe-Burgos, Walter. *El águila bicéfala. La relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática*, México: Ariel divulgación, 1995.

------. *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*, México: Siglo XXI, 1998.

Astorga, Luis. *Mitología del "narcotraficante" en México*. México: Plaza y Valdés, IIS, UNAM, 1995.

------. *El siglo de las drogas, Usos, percepciones y personajes*. México: Espasa-Calpe, 1996.

------. *Drogas sin fronteras*. México: Grijalbo, 2003.

Bagley, Bruce Michael. "Interdependencia y política estadounidense hacia México en los años ochenta", en Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 297-322.

------. "The New Hundred Years War: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Mabry, ed., *The Latin American...*, 43-58.

------. "Los mitos de la militarización: Las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", Smith, comp., *El combate...*, 181- 206.

------. *Drug Trafficking Research in the Americas: An Annotated Bibliography*. Coral Gables, Florida: North-South Center Press, University of Miami, 1996.

Bagley, Bruce Michael y William O. Walker III, eds. *Drug Trafficking in the Americas*, Coral Gables, Florida: North South Center Press, University of Miami, 1995.

Bailey, John y Sergio Aguayo Quezada, eds. *Strategy and Security in U. S. – Mexican Relations beyond the Cold War*. San Diego: Center for U. S.–Mexican Studies, University of California, 1996.

Bailey, John y Timothy Goodman. "Redefinición de la seguridad México–Estados Unidos", en Vereza *et al.*, coords., *Nueva agenda...*, 181-211.

Benítez, Manaut Raúl, comp. *Viejos desafíos, nuevas perspectivas México-Estados Unidos y América Latina*. México: Coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Porrúa, 1988.

Berruga Filloy, Enrique. "Política exterior de los Estados Unidos", en Franco, *et al.*, *¿Qué son los Estados Unidos?*, 157-179.

Bertram, Eva *et al.* *Drug War Politics. The Price of Denial*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1996.

Blanken, Ann J. "Changing Patterns of Drug Abuse in the United States", en González y Tienda, eds., *The Drug Connection...*, 19-42.

Boyer, Jean –Francois, *La Guerra Perdida contra las drogas. Narcodependencia del mundo actual*, México: Grijalbo, 2001.

Bowker, Mike, "Explaining Soviet Foreign Policy behaviour in the 1980's", en Bowker y Brown, eds., *From Cold ...*, 82-114.

Bowker, Mike y Robin Brown, eds. *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980's*, Nueva York: Cambridge University Press, 1993.

Brown, Robin, "Introduction: Towards a New Synthesis of International Relations", en Bowker y Brown, eds., *From Cold ...*, 1-20.

Brown, Seyom, *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, Nueva York: Columbia University Press, 2ª edición, 1994.

Canova, M. Diane, "The National Drug Control Strategy: A Synopsis", en Inciardi, ed., *Handbook of Drug ...* 339 – 348.

Ceballos Ramírez, Manuel. "Los problemas de la nueva frontera 1876-1911", en Schumacher, comp., *Los mitos ...*, 165-195.

Colmenares, David, Luis Angeles y Carlos Ramírez. *La devaluación de 1982*. México: Terra Nova, 1982.

Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos. *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, Informe*, México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Cooper, Mary H. *The Business of Drugs*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990.

Cox, Michael, "Radical theory and the New Cold War", en Bowker y Brown, eds., *From Cold...*, 35-58.

Craig Richard B. "U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship", en González y Tienda, eds., *The Drug Connection...*, 71-92.

-----, "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Mabry, ed., *The Latin American...*, 27-42.

-----, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: Consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González y Tienda, coords., *México y Estados Unidos en la cadena ...*, 97-122.

Chabat, Jorge. "Drug Trafficking and Mexico–United States Relations", en Bagley, ed., *Drug Trafficking ...*, 347-357.

-----, "Drug Trafficking in U. S.-Mexican Relations: What you See is What You Get", en Bagley y Walker III, eds. *Drug Trafficking...*, 373-394,

Deagle Jr., Edwin A., "La política de seguridad nacional de Estados Unidos y México", en Reynolds y Tello, eds., *Las relaciones México-Estados Unidos*, 193-203.

Del Villar, Samuel I. "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Székely, comp., *México-Estados Unidos 1985*, 63-84.

-----, "El mercado ilegal de narcoticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa", en Roett, comp., *México y Estados Unidos...*, 253-276.

-----, "Controlling the U.S.-Mexican Drug Market", en González y Tienda, eds., *The Drug Connection ...*, 93-118.

------. "Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security", en Mabry, ed., *The Latin American ...*, 105-122.

Donnelly, Jack. "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas", en Smith, comp., *El combate...*, 357-382.

Emmerich, Gustavo. "Desigualdades y libre comercio en América del Norte". *El Tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto*. Coord. Gustavo Emmerich, México: UAM, Iztapalapa, 1994, 17-33.

Escobar, Raúl. *El crimen de la droga*. Argentina: Ed. Universidad, 1992.

Escohotado, Antonio, *Historia elemental de las drogas*. México: Anagrama, 1996.

Fernández Menéndez, Jorge. *Narcotráfico y poder*. México: Rayuela Editores, 1999.

------. *El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, México: Nuevo Siglo Aguilar, 2001.

Franco, Claudia, Rafael Fernández de Castro y Francisco Lorenzo, comps. *¿Qué son los Estados Unidos?*, México: McGraw-Hill, 1996.

Garland, David, ed. *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*. Londres: SAGE Publications, 2001, 4-14.

Gaddis, John Lewis. *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.

García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México: Porrúa, 1989.

García y Griego, Manuel y Gustavo Vega, comps. *México-Estados Unidos, 1984*. México: El Colegio de México-Colección México-Estados Unidos, 1985.

Garthoff, Raymond L., "Why Did the Cold War Arise, Why Did it End?", en Hogan, ed., *The End of the ...* 127-136.

Gil Villegas, Francisco. "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Meyer, comp., *México-Estados Unidos 1988-1989*, 125-144.

------. "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Vega, *México - Estados Unidos 1990*, 21- 50.

González González, Guadalupe. "Introduction", en *idem* y Tienda, eds., *The Drug Connection ...*, 1-18.

------. "Challenges of Unfinished Modernización: Stability, Democracy, and National Security in Mexico", en Bailey y Aguayo, eds., *Strategy and Security ...*, 101-126.

González González, Guadalupe y Marta Tienda, eds. *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, California: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1989.

-----, coords., *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México: FCE, 1989.

Green, Rosario y Peter H. Smith, coords. *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México: FCE 1989.

Guedea, Virginia y Jaime Rodríguez. "De como si iniciaron las relaciones México Estados Unidos", en Schumacher, *Los mitos ...*, 1-27.

Haas, Kenneth C. "Drug Testing and the Constitution", en Inciardi, *Handbook of Drug ...*, 245 - 266.

Hogan, Michael J. ed. *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications*. Nueva York: Cambridge University Press, 1992.

Inciardi, James A. "Introduction: The Evolution of Drug Abuse in America", en *idem*, *Handbook of Drug ...*, 1-28.

-----, *Handbook of Drug Control in the United States*. Westport CT: Greenwood Press, 1990.

Joyce, Elizabeth, "Packaging Drugs: Certification and Acquisition of Leverage", en Bulmer-Thomas y Dunkerley, *The United States ...*, 1999.

Kaplan, Marcos. "Aspectos socioeconómicos y políticos del narcotráfico", en Alvarez, comp., *Tráfico y consumo...*, 13-52.

Kennan, George F. *American Diplomacy, 1900-1950*. Nueva York: Mentor Books, 1952.

-----, "Telegrama largo", Foreign Relations of the United States VI, 1946, citado en Kissinger, *La Diplomacia*, 434.

Kennedy, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés, 1988.

Keohane, Robert O. y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston/Toronto: Little Brown and Co., 1977.

Kinder, Douglas Clark. "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy thorough 1965", en Mabry, ed., *The Latin American ...*, 11-26.

Kissinger, Henry. *La diplomacia*. México: FCE, 1999.

Lafeber, Walter. *The American Age United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*, Nueva York: WW Norton & Company, 1987.

Lefever, Ernst W. *Ethics and U.S. Foreign Policy*. Nueva York: University Press of America, 1986.

Levine, Elaine. "El tratado de libre comercio México-Estados Unidos en la problemática económica y social estadounidense", en Romay, comp., *La integración comercial ...*, 27-43.

Lyman, Michael D. y Gary W. Potter. *Drugs in society. Causes, Concepts and Control*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 2ª edición, 1996.

Mabry, Donald, ed. *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*. Westport CT: Greenwood Press, 1989.

Mandelbaum, Michael. *The Fate of Nations. The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press, 1988.

Mangold, Peter. *National Security and International Relations*. Londres y Nueva York: Routledge, 1990.

Mauer, Marc. "The Causes and Consequences of Prison growth in the United States", en Garland, *Mass Imprisonment ...*, 4-14.

Meyer, Lorenzo. "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en García y Griego y Vega, comps., *México-Estados Unidos, 1984*, 15-30.

----- comp. *México-Estados Unidos 1988-1989*. México: El Colegio de México (Colección México-Estados Unidos), 1990.

Mirón, Rosa María, coord., *Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983*, Tomo III, México: Ed. El Caballito, 1989.

Morris, Jeffrey B. y Richard B. Morris, eds., *Encyclopedia of American History*, NY: Harper Collins Publisher, 7ª ed 1996.

Musto, David F. "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos", en Smith, comp., *El combate ...*, 67-85.

----- *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en EU*. Colombia: Tercer Mundo, 1993.

Nathan, James A. y James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, Washington D. C.: Library of Congress, 4ª edición, 1989.

Ojeda, Mario. "El futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos", en Tello y Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos*, 380-409.

----- *La doble agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos*, México: FCE-Comisión sobre el futuro de las relaciones México - Estados Unidos, 1986.

-----, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México: SEP, 1986.

Pastor, Robert y Castañeda, Jorge. *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989.

Pellicer, Olga. "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina", en Aguayo y Bagley, comps., 69-75.

-----, comp. *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*. México: SRE-FCE, 1994.

Pellicer, Olga y Rafael Fernández de Castro, coords. *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*. México: Instituto Matías Romero, SRE-ITAM, 1998.

Pérez, Germán. "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en Mirón, coord., *Evolución del Estado ...*, 198-221.

Reuter, Peter y David Ronfeldt. *Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980's*. Santa Monica, CA: RAND's National Defense Research Institute, 1992.

Rengert, George. *The Geography of Illegal Drugs*. Boulder: Westview Press, 1996.

Reynolds, Clark W. y Carlos Tello, eds. *Las relaciones México-Estados Unidos*. México: FCE, 1983.

Robert, Maryse. *Negotiating NAFTA. Explaining the outcome in culture, textiles, autos, and pharmaceuticals*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.

Roett, Riordan, comp. *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México: Siglo XXI, 1989.

-----, comp. *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México: Siglo XXI, 1991.

Ruiz-Cabañas Miguel. "Mexico's Changing Illicit Drug Supply-Role", en González y Tienda, eds., *The Drug Connection ...*, 43-71.

-----, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Smith, comp., *El combate ...*, 207-220.

-----, "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano – estadounidenses", en Pellicer y Fernández, comps., *México y Estados Unidos, ...*, 101-133.

Schlaadt, Richard G. y Peter T. Shannon, *Drugs. Use, Misuse, and Abuse*, Nueva Jersey: Prentice Hall, 4ª edición, 1994.

Schloming, Gordon C. *American Foreign Policy and the Nuclear Dilemma*, Nueva Jersey: Prentice Hall, 1987.

Schultz, Larz. *National Security and United States Policy toward Latin America*, New Jersey: Princeton University Press, 1987.

------. "Fundamentos y premisas de la política exterior de Estados Unidos", en Green y Smith, coords., *Retos de las relaciones...*, 57-84.

Schumacher, Ma. Esther, comp. *Los mitos en las relaciones México-Estados Unidos*. México: FCE, 1995.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Sepúlveda, César, comp. *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México: FCE-Selección de obras de política y derecho, 1994.

Sims, Beth y Tom Barry. *On Foreign Soil. Government Programs in U.S.-Mexico Relations*, Albuquerque, Nuevo Mexico: Resource Center Press, 1993.

Smith, Peter H., comp. *El combate a las drogas en América*, México: FCE-Sección de Obras de Política y Derecho, 1993.

------. "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opiniones de políticas", en *idem*, comp., *El combate...*, 37-62.

Spanier, John. *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Washington: Grupo Editor Latinoamericana-Colección Estudios Internacionales, 1988.

Székely, Gabriel, comp. *México-Estados Unidos 1985*, México: El Colegio de México-Colección México-Estados Unidos, 1986.

Tello Carlos y Clark W. Reynolds, eds. *Las relaciones México-Estados Unidos*, México: FCE-el trimestre económico, lecturas 43, 1981.

Thorup, Cathryn L. "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en Aguayo y Bailey, comps., *En busca ...*, 97-106.

Toro, María Celia. "La política norteamericana contra las drogas", en Benítez, comp., *Viejos desafíos...*, 97-210.

------. "México y Estados Unidos: El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo y Bagley, comps., *En busca ...*, 367-390.

------. "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", en Torres, coord., *Interdependencia ...*, 231-252.

----- . *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995.

----- . "La política mexicana contra el narcotráfico: Un instrumento de política exterior", en Vereá *et al.*, *Nueva agenda ...*, 135-157.

Torres, Blanca, coord. *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México: Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, 1990.

Treverton, Gregory F. "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos", en Roett, comp., *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, 277-294.

----- . "Antinarcotics Strategies and U.S.-Latin American Relations", en Mabry, ed., *American Narcotics ...*, 139-150.

Uriarte, Mercedes Lynn de. "Crossed Wires: The U.S. Press and Mexico", en Robert W. Johansen, *To the Halls of Moctezuma: The Mexican War in the Imagination*, Nueva York: Oxford University Press, 1992.

Valadés, José C. *El porfirismo. Historia de un régimen*. Tomo II, México: UNAM, 1987.

Van Wert, James. "El control de los narcóticos en México. Una década de institucionalización y un asunto diplomático", en Székely, comp., *México-Estados Unidos 1985*. 89-104.

Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, México: El Colegio de México-Colección México-Estados Unidos, 1982.

Vélez, Silvia. "Las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Razones y efectos", en Mónica Gambrell, coord., *La globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, México: CISAN, UNAM, 2002.

Vega, Gustavo, comp. *México-Estados Unidos 1990*. México: El Colegio de México-Colección México-Estados Unidos, 1992.

Vereá, Mónica, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub, coords. *Nueva agenda bilateral en la relación México - Estados Unidos*, México: ITAM-CISAN, UNAM-FCE, 1998.

Walker III, William, "After Camarena", Bagley y Walker, eds., *Drug Trafficking ...*, 395-422.

HEMEROGRAFIA

Andreas, Peter. "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico". *Current History. A World Affairs Journal*, 97, núm. 68, abril de 1998, 160-165.

Baldwin, David A. "Security Studies and the End of the Cold War". *World Politics*, 48, núm. 1, octubre de 1995, 117-141.

Batta, Víctor, et al. "Cárteles de la droga: Medellín y Cali", *El Financiero*, 3 de septiembre de 1995.

Cornelius, Wayne A. "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987". *Foro Internacional*, 29, núm. 2, octubre-diciembre de 1988, 212 – 235.

Chabat, Jorge. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios". *Política y Gobierno*, 1, núm.1, enero – junio de 1994, 97-123.

------. "Drug Trafficking in U.S.–Mexican Relations: The Politics of Simulation", documento de trabajo, núm. 51, 2000.

Christopher, Warren. "America's Leadership, America's Opportunity". *Foreign Policy*, num. 98, primavera de 1995, 6-27

Dole, Robert. "Shaping America's Global Future". *Foreign Policy*, núm. 98, primavera de 1995, 29-43.

Doyle, Kate. "The Militarization of the Drug War in Mexico". *Current History. A World Affairs Journal*, 92, núm. 571, febrero 1993, 83-88.

González González, Guadalupe. "Economía, transnacionalización y drogas. El marco global del problema de la droga en América Latina". CIDE-documentos de trabajo, 1991.

El Día, "El fantasma del comunismo ha sido sustituido por el narcotráfico", 6 de junio de 1991, p. 6

El Financiero, "Estrategia antidrogas descertificada", 8 de marzo de 1998, pp. 46-47.

El Financiero, "Enfoques alternativos contra las drogas", 27 de septiembre de 1990, p. 33.

Falco, Mathea . "America's Drug Problem and its Policy of Denial". *Current History. A World Affairs Journal*, 97, núm. 618, abril 1998, 145–149.

------. "Foreign Drugs, Foreign Wars". *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, 121, núm, 3, verano de 1992, 1–14.

------. "Passing Grades. Branding Nations won't Resolve the U.S. Drug Problem". *Foreign Affairs*, 74, núm. 5, septiembre-octubre 1995, 15–20.

Garduño, Roberto y Juan M. Venegas. "La PGR no ha respondido a sus obligaciones : Lozano Gracia". *La Jornada*, 27 de Junio de 1995, p. 5.

González González, Guadalupe. *Economía, transnacionalización y drogas. El marco global del problema de la droga en América Latina*, documentos de trabajo, 1991, 27

Gutiérrez, Alejandro. "Crece el narco en Chihuahua y su infraestructura está intacta : PGR". *PROCESO*, núm. 865, 31 de mayo de 1993, pp.26-28.

Heath, Dwight B. "U.S. Drug control Policy: A Cultural Perspective". *Daedalus*, 12, núm.3, verano de 1992, 269 – 291.

Juárez, Victor Manuel, "Desarrollo , no vietnamización. Para acabar con la droga". *ÉPOCA*, 2 de marzo de 1992, pp. 26-30.

Kalb, Claudia. "Playing with Pain Killers". *Newsweek*, 9 de abril de 2001, 45-48.

La Jornada, "Muestran ineficiencia los acuerdos antinarcoóticos", 9 de julio de 1990, p. 20.

Maynes, Charles William. "Bottom-Up Foreign Policy". *Foreign Policy*, núm. 104, otoño de 1996, 35-55.

Puig, Carlos. "Como empresarios modernos los capos de Cali y los narcos mexicanos dejan de competir y se unen en una poderosa alianza estratégica". *PROCESO*, núm. 966, 8 de mayo de 1995, pp. 14-19.

----- "La Operación Halcón, un fracaso: México es el principal punto de abasto de cocaína". *PROCESO*, núm. 865, 31 de mayo de 1993, pp.14-19

Romero Jacobo, César et al, "El Narco Crece, La Sociedad Tiembla". *ÉPOCA*, 31 de mayo de 1993, pp. 18-24.

Romero Jacobo, César. "Narcotráfico, nueva amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos". *ÉPOCA*, 5 de junio de 1995, pp. 50 – 54.

Sanford, Jonathan E. "Drug Control: U.S. International Programs, Agencies, and Budgets". *CRS Report for Congress*, 14 de abril de 1999.

Sierra, Jorge Luis. "La impunidad, siempre presente". *Este país*, núm. 11, febrero de 1992, pp. 11-12.

Storrs, Larry. "Mexico's Anti – Drug Efforts: Effects of Past U.S. Pressures and Sanctions". *CRS Report for Congress*, 13 de marzo de 1997.

The Wall Street Journal, 21 de septiembre de 1992.

Toro, Celia. "Drug Trafficking. Mexican Negotiation Strategies". *Voices of México*, núm. 38, enero-marzo 1997, 87-92.

Valverde L., Miguel Ángel. "Goodbye to Certification. The New Focus of U.S. Drug Policy". *Voices of Mexico*, núm. 52, julio-septiembre de 2000, 62–65.

Vélez Quero, Silvia. "La inconsistencia de las políticas antinarcoóticos de Estados Unidos", mimeo, marzo de 1996, 22 pp.

Vedantam, Sankar. "Así se vendió la píldora de la timidez" *El País*, 22 de julio de 2001, p. 21.

Willoughby, Deborah, *Cocaína, opio, mariguana: problema mundial, respuesta mundial*, noviembre de 1988, 40 pp.

Williams, Phil. "The Nature of Drug-Trafficking Networks". *Current History. A World Affairs Journal*, 97, núm. 68, abril de 1998, 154 – 159.

Zamarripa, Roberto. "Abierta, sin recato, la sangrienta guerra entre las bandas de narcotraficantes sinaloenses". *PROCESO*, núm. 865, 31 de mayo de 1993, pp. 20-25.

DOCUMENTOS

Casa Blanca, La. *Estrategia Nacional para el Control de la Drogas*, Washington D.C.: septiembre de 1989.

Center for Strategic and International Studies, (The). *The Congress and Mexico: Bordering on Change*, Report of the CSIS Congressional Study Group on Mexico, XI, num. 8, Washington D. C.: 1989, 1-9.

Drug Enforcement Administration. *The Supply of Illicit Drugs to the United States*. National Narcotics Intelligence Consumers Committee, Virginia: Departamento de Justicia de los Estados Unidos, agosto de 1995.

Naciones Unidas. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, 1992.

Poder Ejecutivo Federal, *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y Seguimiento*, México, 1993.

----- . *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*, México, 1983.

----- . *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*, México, 1984.

----- . *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución*, México, 1989.

----- . *Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Anexo*, México, 1989.

----- . *Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. México, 1990.

----- . *Tercer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. México, 1991.

----- . *Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*. México, 1992.

Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, 1983.

------. *Segundo Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, 1984.

------. *Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, 1985.

------. *Quinto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, 1987.

------. *Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, 1988.

Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico*, 1988, México, 1988.

Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994, Sumario*, México: Poder Ejecutivo Federal, 1992.

------. *Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en Materia de Narcotráfico*, México, 1994.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Resumen Informativo, núm. 5, México: 22 de febrero de 1990.

United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. *World Drug Report*, 1997.

United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. *World Drug Report*, 2000.

U.S. Department of State. *International Narcotics Control Strategy Report*. Bureau of International Narcotics Matters, marzo de 1991.

------. *International Narcotics Control strategy Report*. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, marzo de 1996.

FUENTES EN LÍNEA

Bennet, William J. *A 1996 View of the Drug Problem in America*, Statement to accompany the Release of the Gallup Poll, December 12, 1993 <http://www.empower.org/empower/ps>

Departamento de Estado. Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América, "La elaboración de la política exterior de Estados Unidos", periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, vol. 5, num. 1, marzo de 2000.

Drug Enforcement Administration. *Drugs of Abuse*, Virginia: U. S. Department of Justice, DEA, febrero de 2003, <http://www.dea.gov>

Drug Enforcement Administration. *Drug Trafficking in the United States*. Junio de 2003, http://www.usdoj.gov/dea/concern/drug_traffickingp.html

Drug Enforcement Administration. "The Supply of Illicit Drugs to the United States", National Narcotics Intelligence Consumers Committee 1995, August. 1995, <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/nnice-95>

Kapner, Suzanne. "GlaxoSmith Kline Profits Upon Growth in U.S. Drug Sales". *The New York Times on the Web*, 25 de julio de 2001, p. 1. <http://www.nytimes.com/2001/12/10/oxy.html>

Meier, Barry. "At Painkiller Trouble Spot, Signs Seen as Alarming didn't Alarm Drug's Maker". *The New York Times on the Web*. 10 de diciembre de 2001, p. 1. <http://www.nytimes.com/2001/12/10/oxy.html>

----- "Overdoses of Painkillers are Linked to 282 Deaths". *The New York Times on the Web*. 28 de octubre de 2001, p. 1. <http://www.nytimes.com/2001/10/28/national/28PAIN.html>

National Institute on Drug Abuse. *Welcome to the NIDA Web Site*, 19 de noviembre de 2001, <http://www.nida.nih.gov/NIDAWelcome.html>

Notimex, "Consumo de drogas en México inferior al de EU y Canadá: ONU" domingo, 3 de marzo 2002. <http://mx.yahoo.com/noticias/020303/actualidad/notimex/mex.-repeticion-onu-1015201800.html>

Office of National Drug Control Policy. *The National Drug Control Strategy: 1997*, <http://www.nejrs.org/htmltoc.htm>

Pulse Check: National Trends in Drug Abuse. "Trends in Drug Use Cocaine/Heroin", 1995, http://www.nejrs.org/p_6sher

Procuraduría General de la República. Sección Combate al Narcotráfico, Mayo 2002, <http://www.pgr.gob.mx/homepage.htm>

Storrs, K. Larry. "Mexican Drug Certification Issues: U.S. Congressional Action, 1986-1998". Report for Congress, Received through the CRS Web, 9 de abril de 1998 <http://www.usembassy-mexico.gov>

Texas State Library. *Handbook of Texas on Line*. <http://www.tsha.utexas.edu/handbook/online/articles/view/EE/pfe1.html>. Febrero de 2000.