



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

RELACIONES INTERNACIONALES

TESINA

POR:

Emma Vanessa Ruvalcaba Ortega

ASESOR:

Mtro. David García Contreras

TÍTULO:

EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN MÉXICO – ESTADOS
UNIDOS: ANTECEDENTES Y REALIDADES DURANTE LA ADMINISTRACIÓN
FOXISTA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESTIMONIOS DE GRATITUD

A Dios:

Porque me ha dado gracia delante de él para llegar a este momento de trascendencia.

A José Luis Pérez Monroy:

Por impulsarme a ser lo que soy, enseñarme desde niña a tener la cabeza fría y la voluntad templada.

A mi mamá:

Porque me confió su casa y mi vida para madurar; por conseguirme lo inconseguible.

A Arturo Mena García:

Porque me apoyó en los semestres más difíciles de la carrera con sus consejos, con sus guisos y sus oraciones.

Porque me dio valor moral.

A mi tío Manuel Ortega Beltrán:

Porque desde niña respiré el oxígeno que impregnaba su casa de libros, viajes, estudio y porque me hizo tener afán de buscar las cosas ocultas de su cuarto con llave: la cultura, la guitarra, el arte y la ciencia; me ayudó económicamente y no abandoné la licenciatura que hoy amo, valoro y respeto.

Al Maestro Luis Manuel López Rojas, Jefe de Carrera, al Maestro David García Contreras, Secretario Técnico, asesor y amigo: por el impulso que hizo realidad un sueño.

Al licenciado Israel Rangel; profesor en primer semestre de la licenciatura:

Porque mediante su cátedra me hizo saber que tenía vocación, me enseñó valores humanos e intelectuales y me asesoró en forma amable y respetuosa.

Al licenciado Oscar Torres Tecotl; profesor curricular y jurado en examen extraordinario.

Porque lo que verdaderamente vale, pocos lo logran.

A la licenciada Diana Ruelas Valdés, al Maestro José Arturo Méndez Benítez; por su valiosa asesoría.

Al Maestro Jesús Velásquez Castillo; Director para América Latina en la Secretaría de Relaciones Exteriores:

Porque confió en mi trabajo.

Al Doctor Alberto Acosta; Subdirector para Organismos Regionales Americanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores:

Mi maestro en la carrera diplomática, por los momentos compartidos como jefe y asistente y porque gracias a él tengo la computadora con la que escribí por fin mi tesis.

Por el apoyo de un hermano.

A mi familia, a mis amigos, a mis alumnos, a toda la gente que me dio empleo cuando lo necesité, a todo aquel que me apoyó y a aquellos que me ayudaron a crecer y omití su nombre, que Dios les compense cien por uno.

Vanessa

Í N D I C E

	Pág.
Introducción.....	1
CAPÍTULO I.	
El fenómeno del narcotráfico a nivel internacional.....	12
1.1 Generalidades sobre el narcotráfico.....	18
1.2 Organismos internacionales encargados de la fiscalización de estupefacientes.....	18
1.2.1 Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Estupefacientes y la Prevención del Crimen (ONUFEPC).....	18
1.2.2 Comisión de Estupefacientes de la ONU.....	19
1.2.3 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).....	20
CAPÍTULO II.	
La realidad del narcotráfico en la relación bilateral México – Estados Unidos.....	23
2.1 Recuento histórico.....	23
2.1.1 Orígenes y evolución de la cooperación México – Estados Unidos en el combate contra el narcotráfico.....	31
2.1.2 La corresponsabilidad contra el narcotráfico durante el gobierno zedillista.....	33
2.2 La cooperación antidrogas durante la administración foxista.....	43
2.2.1 El caso de la anulación del proceso de certificación.....	47
Conclusiones.....	56
Fuentes de consulta.....	61

Introducción

En el mundo posterior a la Guerra Fría, donde los intereses internacionales de los Estados Unidos a menudo se ven a través del filtro de las preocupaciones internas, el control de las drogas desempeña un papel cada vez más importante en la formulación de la política exterior de Washington. Esto afecta las relaciones bilaterales con más de una docena de países, particularmente en América Latina, principal fuente de la cocaína y de gran parte de la heroína que entra en los Estados Unidos.

El narcotráfico se diversifica, a la internacionalización se suman los intentos de las organizaciones para incrementar los mercados consumidores, incorporando a los países productores y de tránsito, se extienden las zonas de cultivo en los países de consumo y modifican constantemente las formas y las rutas de tránsito para evadir los controles de las autoridades. Diversos países alrededor del mundo ven amenazada la salud de sus habitantes, por el consumo y tráfico de drogas ilícitas que aumentan día con día y que ponen en peligro la seguridad nacional.

Pero aún cuando se define al narcotráfico como un problema de seguridad nacional de carácter transnacional y que demanda acciones conjuntas, por otro lado existen tensiones y conflictos diplomáticos, políticos y militares que resultan de la enorme diversidad de intereses nacionales, dados los efectos tan distintos del narcotráfico sobre las realidades internas de cada país. El control del mercado ilícito de drogas ha provocado numerosos intentos de cooperación (con distintos grados de complejidad), así como también conflictos.

La cooperación internacional en la lucha contra las drogas ha sido precaria; las normas que establecen la obligación de limitar exclusivamente a usos médicos y científicos la producción, manufacturación, exportación, importación, distribución y posesión de drogas (según la Convención Única sobre Drogas y Sustancias Psicotrópicas de 1961) han sido plasmadas en distintos convenios; sin embargo,

los tratados vigentes no contemplan mecanismos internacionales de supervisión y aplicación de las reglas acordadas; su papel es subsidiario de los esfuerzos que en el nivel individual los Estados y su campo de acción se limita a actividades de codificación y asistencia técnica.

Se identifican tres tipos de factores para explicar esta cooperación precaria. El primero, se refiere a la asimetría del poder que existe muchas veces entre los países involucrados (tal es el caso de Estados Unidos y América Latina); el segundo, es la naturaleza del área temática, que resulta de la condición ilegal del mercado de estupefacientes; y el tercero, se relaciona con la capacidad de los gobiernos para formular y ejecutar políticas de control, en oposición a los poderosos intereses económicos, políticos y militares de quienes trafican con la droga. Estos factores – asimetría, ilegalidad y capacidad estatal – se conjugan para establecer límites estrechos a la cooperación internacional en el combate del narcotráfico.

El problema de las drogas se deriva de una situación de interdependencia en la cual los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa por las acciones de otros. En este caso, los canales de afectación mutua entre países que desempeñan papeles distintos en la cadena de producción, distribución y consumo corren en ambas direcciones por medio de las acciones de diversos protagonistas gubernamentales y no gubernamentales, algunos de ellos – como las redes de narcotraficantes – de carácter transnacional, que operan fuera del control estatal.

Actualmente, la gran producción de droga se ha incrementado al mismo tiempo que el fenómeno de la globalización, esta provoca que se logren conexiones en muchas cosas entre los países, siendo así el incremento del narcotráfico una consecuencia de la globalización.

Ya que, los esfuerzos por reducir la oferta de drogas en un país mediante programas de erradicación de cultivos e interceptación del tráfico conducen a

incrementos en la producción en otras zonas; en condiciones de demanda constante y precios atractivos, y dado el amplio número de regiones y países donde es posible producir ciertas drogas como la marihuana y la heroína, las redes de narcotráfico ajustan rápidamente sus rutas de transporte y centros de producción en respuesta a las políticas nacionales de control. De esta forma el éxito de las acciones antidrogas en determinado territorio ocasiona el desplazamiento de las actividades de procesamiento, transporte o lavado de dinero hacia otros países que se ven afectados de manera negativa. Así, los éxitos de un Estado en el nivel nacional se traducen en los fracasos de otros.

Dada la naturaleza transnacional del fenómeno, la distribución geográfica mundial de las actividades de producción, tráfico y financiamiento, y la magnitud de las ganancias que produce este negocio ilícito, ningún Estado tiene la capacidad para controlar o afectar en forma determinante al mercado por medio de acciones unilaterales.

En el caso particular del fenómeno de las drogas. La adhesión al marco global de prohibición no significa que se imponga sobre todos los adherentes una sola estrategia de acción. Las opciones específicas respecto a como se adopta la prohibición afectan tanto a la distribución de costo y beneficios entre los países consumidores y productores como al reparto de pérdidas y ganancias en cada país. La adopción del programa de erradicación de cultivos por vía manual no sólo transfiere los costos de la represión a los gobiernos de los países productores; sino que impone la mayor parte del costo político al eslabón más débil de la cadena de producción, a saber los campesinos y la economía rural.

Por otra parte, los convenios de cooperación antidrogas parten de la definición ambigua de los objetivos comunes, pues no precisan los resultados concretos que se buscan alcanzar, ni los criterios específicos para evaluar las consecuencias de la cooperación; por lo tanto la evaluación de resultados tiende a darse con base en percepciones acerca de las intenciones del otro – como serían la voluntad

gubernamental o el compromiso político de las campañas antidrogas – y no en datos concretos susceptibles de observación o medición, tales como el flujo de drogas provenientes de cada país que ingresa a los diferentes países o el número de plantíos erradicados, entre otros.

El amplio margen de discrecionalidad de los acuerdos que resulta de la falta de precisión en la identificación de metas comunes, eleva los riesgos de volatilidad de los mismos y aumenta la recriminación mutua de los Estados por no lograr una lucha eficaz contra el narcotráfico.

En lo que respecta a la cooperación en materia de narcotráfico en América, esta cooperación es establecida la mayor parte de las veces por Estados Unidos y también les ocasiona en el corto y mediano plazos problemas no deseados tan graves como los que derivan de la acción de los enemigos contra los cuales se lucha; es decir, parece cumplirse el viejo refrán de que, en ocasiones, la cura resulta más perniciosa que la enfermedad.

La política de la certificación estadounidense sobre la cooperación de algunos países en la lucha contra las drogas fue creada por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica para controlar los diferentes eslabones del negocio de la droga en diversos países.

El Sistema Interamericano de datos Uniformes sobre el Consumo de Drogas de la Organización de las Naciones Unidas calcula que, a nivel mundial, hay más de 50 millones de personas que consumen regularmente heroína, cocaína y/o drogas sintéticas. Millones más están vinculados a la producción, tráfico, distribución y venta de drogas.

El narcotráfico plantea la particularidad de que el cultivo de las sustancias narcóticas puede realizarse en un determinado país, la materia prima procesarse en el mismo país productor u otro país; el país destinatario del producto terminado puede encontrarse lejos del país productor y el traslado del producto, en muchos

casos, necesita usar el territorio de otros países como puentes, antes de llegar a su destino.

Esta complejidad de producción, traslado del producto y mercadeo, involucrando diferentes países, convierte al narcotráfico en una acción delictiva internacional; por lo consiguiente, los países se ven obligados a colaborar entre sí y desarrollar estrategias conjuntas de combate integral.

El narcotráfico se ha destacado en las últimas décadas como la actividad delictiva generadora de un mayor número de crímenes y con un volumen de negocio más elevado. Muchos traficantes individuales y organizaciones ilegales que se dedican a él han conseguido acumular ingentes cantidades de dinero y medios materiales, lo cual les ha otorgado una posición de fuerza que les permite no sólo escapar a la actividad represiva de los Estados, sino incluso constituirse en centros de poder paralelos. El fenómeno impulsado por el aumento generalizado del consumo y la revalorización del producto desde su origen hasta su recepción por el consumidor final (en ocasiones su valor se multiplica por 100), comenzó a ser contemplado con preocupación por los gobiernos tras la Segunda Guerra Mundial. Ello motivó que en la entonces recién nacida Organización de las Naciones Unidas (ONU) se iniciara el estudio de las medidas de índole legislativa, política y policial que podían ser adoptadas.

En nuestros días, la droga está presente en todos los continentes y áreas geográficas del planeta, lo cual no impide que puedan distinguirse una serie de centros principales y rutas de distribución, así como lugares en los que se registra una mayor demanda y consumo.

Sin duda alguna, Estados Unidos ocupa un papel primordial en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Inclusive, muchas veces se confunde la política exterior de México con su relación bilateral con Estados Unidos.

Por ello, en el proceso de formulación de la política exterior de México, Estados Unidos recibe un trato especial. Es decir, el gobierno mexicano siempre asumirá una posición diferente ante este país que con respecto a los otros miembros de la comunidad internacional.

Las razones que explican la preeminencia de Estados Unidos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México son:

- 1) El pasado accidentado de la relación bilateral en donde Estados Unidos ha invadido, presionando e interviniendo en México.
- 2) El carácter conflictivo de la relación, especialmente en los temas de migración y narcotráfico.
- 3) La creciente interdependencia entre ambas economías expresada de manera arquetípica a través del TLCAN.
- 4) El fin de la Guerra Fría y el contexto posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos, en donde México ha incrementado su posición estratégica en el marco de la política de seguridad estadounidense.
- 5) El número de temas y actores involucrados en la relación bilateral, entre otras.

La influencia de Estados Unidos ha provocado que la política exterior mexicana se centre en la relación bilateral con su vecino del norte, dejando a un lado otros temas.

El narcotráfico se ha convertido en una de las mayores amenazas a la seguridad internacional; estas amenazas no reconocen fronteras en su ataque devastador; es por esto que, en la presente investigación se persigue, de manera general, el

objetivo de analizar las acciones de cooperación México – Estados Unidos para el combate al narcotráfico durante la administración foxista.

En este sentido, los 3.000 kilómetros de frontera que separan a México de su vecino del norte son la vía perfecta para la entrada a Estados Unidos de la gran mayoría de los envíos de cocaína, heroína y marihuana; sin embargo, México es también un importante productor y consumidor de drogas.

Si bien el país apenas produce el 2% del opio disponible a nivel mundial, casi toda la cosecha se transforma en heroína pura y se envía directamente al mercado estadounidense; se calcula que en los últimos dos años, los campos de amapola mexicanos han producido entre 4 y 6 toneladas de heroína anuales.

México es también el segundo productor latinoamericano de marihuana, después de Colombia. El tipo de marihuana plantada en México es de alto rendimiento y muy resistente a los herbicidas utilizados en las campañas de erradicación.

Además, México produce una importante cantidad de drogas sintéticas, esteroides ilegales y fármacos que se utilizan como drogas, como el Válium y el Rohypnol.

Es de comprenderse que al compartir una frontera tan amplia con Estados Unidos, gran parte de la actividad criminal relacionada con el narcotráfico en México está ligada con el consumo ilegal de drogas en Estados Unidos.

En este sentido, los gobiernos de Estados Unidos y México reconocen que la cooperación bilateral es esencial para tomar acciones efectivas contra los grupos criminales transfronterizos. Por lo tanto, el narcotráfico esta entre los principales temas de la agenda bilateral.

En la última década un mayor intercambio de información y el establecimiento de mecanismos formales para alcanzar metas comunes, ha caracterizado la

cooperación bilateral contra las drogas, aunque no estando exentos de acusaciones y desacuerdos respecto a su tratamiento.

México y Estados Unidos tienen una visión común respecto al problema de las drogas, comparten la idea de que es necesario enfrentar simultáneamente el problema desde un enfoque integral que incorpore políticas dirigidas tanto a la reducción de la demanda, como de la oferta de drogas ilícitas; ambos países han logrado construir una estructura institucional sólida para llevar a cabo la colaboración bilateral en materia de cooperación antinarcoóticos.

Bajo este contexto es importante para todo internacionalista el análisis de la evolución de este problema internacional, a partir de un nuevo proceso político con relevancia histórica y la manera en que repercute en la relación México – Estados Unidos. De ahí que se hace necesario conocer y profundizar sobre este tema.

Este trabajo de investigación retoma la teoría de la interdependencia para explicar la forma que se ha tratado el tema de las drogas a nivel bilateral. Desde el punto de vista de la interdependencia, si se sustituían las políticas unilaterales (es decir, la certificación de gobiernos, las descertificaciones en la prensa y el secuestro de nacionales) por políticas bilaterales (entendidas como acciones conjuntas) contra el narcotráfico y se lograba disminuir en forma sustancial el consumo de drogas en la Unión Americana, el problema del narcotráfico en la relación bilateral tendería a desaparecer.

Por lo que se refiere al narcotráfico, la escuela de la interdependencia argumentó que la acción evidente de la oferta y la demanda de drogas constituía una prueba de la interdependencia de los mercados de narcóticos, la cual se traduciría además (o mejor dicho, debía traducirse) en una influencia mutua que ambos gobiernos habrían de reconocer e incorporar en sus políticas: la oferta y la demanda son aspectos interrelacionados de un mismo mercado. Por lo tanto, los países productores y los consumidores deben compartir la responsabilidad de enfrentar el

reto. Mientras los esfuerzos por controlar la oferta no se acompañen de esfuerzos por controlar la demanda, siempre habrá un incentivo económico para producir drogas.

La política exterior estadounidense de promoción de acuerdos internacionales para reducir la cantidad mundial de drogas que se producen y exportan se justificó con un argumento similar, típico de la interdependencia, a saber: el gobierno de los Estados Unidos no podía unilateralmente reducir la siembra de estupefacientes en otros países, ni impedir las exportaciones; tampoco podía, sin la ayuda de los países productores y exportadores, detener la importación ilícita. La política para reducir el consumo de drogas requería, en opinión del gobierno estadounidense, de la cooperación internacional.

El gobierno mexicano, por su parte, también ha insistido en la colaboración (sobre todo en la necesidad de hacerla más equitativa) resaltando lo que hay en la política mexicana de “solidaridad con otros países” y señalando siempre que los países consumidores y “beneficiarios últimos” de las campañas de fiscalización mexicanas nunca han estado dispuestos a hacer un esfuerzo equiparable con el de México, por reducir la fármaco-dependencia entre su población.

La agenda del presidente Fox incluyó como tema central la eliminación del proceso anual de certificación de la cooperación en la lucha antidrogas y su sustitución por un proceso de evaluación multilateral.

Durante el sexenio foxista, en el marco de un gobierno de alternancia política en México, se llevó a cabo una cooperación antinarcoóticos a nivel bilateral efectiva y se mostraron enormes progresos, México continuó destacando y teniendo éxitos notables en la captura de cientos de narcotraficantes.

Algunos capos fueron procesados, incluyendo al criminal más buscado de México, Benjamín Arellano; capturado en mayo de 2002, y el jefe del cártel del Golfo, Osiel

Cárdenas Guillén, detenido en la ciudad de Matamoros. La Marina tuvo un avance enorme al fortalecer sus tareas antidroga e incrementar la cooperación con la Marina y la Guardia Costera norteamericanas.

El liderazgo de Fox le ganó profunda admiración en Estados Unidos. Apenas siete meses después de tomar posesión, la DEA emitió un comunicado exaltando los nuevos estándares de confianza y cooperación binacional entre las fuerzas del orden de ambos países.

El 25 de septiembre de 2002 se aprobó la suspensión permanente del proceso de certificación en materia de combate a las drogas, siendo un éxito de la política exterior del presidente Vicente Fox.

A principios de 2003, la Casa Blanca declaró que México y Estados Unidos habían alcanzado niveles de cooperación sin paralelo en la lucha antinarcóticos: la experiencia ha mostrado que es posible tener éxito; no obstante, los narcóticos continuarán siendo un tema imprescindible entre Estados Unidos y México en los próximos sexenios.

La hipótesis de trabajo de esta investigación es: si durante el sexenio foxista, las relaciones de cooperación México – Estados Unidos destinadas a enfrentar el narcotráfico conjuntamente obedecen a la existencia de valores compartidos como el mantenimiento de la paz, el fortalecimiento y la consolidación de los regímenes democráticos, el desarrollo económico y social en un mundo globalizado; entonces, sólo se pueden solucionar los problemas internacionales, los nuevos desafíos y riesgos, con una acción concertada y solidaria de cooperación binacional México – Estados Unidos.

El presente trabajo de investigación incluye dos capítulos que analizan el fenómeno del narcotráfico a nivel internacional; el primer capítulo, menciona algunas generalidades sobre el narcotráfico y a los organismos internacionales

encargados de la fiscalización de estupefacientes en el marco de la Organización de las Naciones Unidas; el segundo capítulo, ubica los antecedentes del narcotráfico en la relación México – Estados Unidos, menciona las realidades de la cooperación México - Estados Unidos en el combate contra el narcotráfico durante la administración foxista; por último, se aborda la anulación del proceso anual de certificación en la cooperación México – Estados Unidos para el combate contra el narcotráfico como uno de los ejemplos arquetípicos que demuestra como mediante las acciones concertadas de México y Estados Unidos se pueden obtener mejores resultados en el combate al narcotráfico.

CAPÍTULO I. El fenómeno del narcotráfico a nivel internacional

1.1 Generalidades sobre el narcotráfico a nivel internacional

El tráfico de drogas es una de las actividades comerciales más lucrativas del mundo, el desarrollo del mercado internacional de drogas puede remontarse al enorme brote de la demanda de drogas en Estados Unidos y Europa occidental durante los sesenta y los setenta; las mejoras en comunicaciones, transporte y tecnología de la información han hecho que las fronteras internacionales sean más porosas. Las drogas ilícitas, atraviesan hoy las fronteras internacionales con rapidez y eficiencia sin precedentes; también la globalización ha afectado profundamente los incentivos y las oportunidades de producir, traficar y consumir drogas.

1. África: La planta de cannabis se cultiva ilícitamente en toda África y es objeto de uso indebido a nivel local o de contrabando dentro de la región y hacia Europa. En prácticamente todos los países africanos se registra la producción y tráfico de cannabis. Los principales productores en esa región son los países del África occidental: Benin, Ghana, Nigeria y el Togo; el África meridional: Malawi, la República democrática del Congo, Sudáfrica, Swazilandia y Zambia; y el África oriental: las Comoras, Etiopía, Kenya, Madagascar, la República Unida de Tanzania y Uganda.

La producción de resina de cannabis se concentra en los países del África septentrional, principalmente en Marruecos; ese país sigue siendo uno de los principales productores y abastecedores mundiales de esta resina. A comienzos de 2007 se descubrió una ruta utilizada para el contrabando de resina de cannabis de Marruecos a Egipto o al Sudán pasando por Mauritania, Malí, el Níger y el Chad. El consumo de cannabis en África sigue aumentando, los índices más altos se registran en el África occidental y central (13%) y en el África meridional

(8.5%); el consumo de cannabis sigue siendo sumamente extendido también en el África oriental.¹

En esta región ha aumentado el abuso de cocaína, especialmente en los países del África occidental y meridional y en la zona costera del África septentrional, los consumidores de cocaína constituyen aproximadamente el 7.6% a nivel mundial.²

En algunos países de África ha aumentado el tráfico y abuso de heroína, esta droga se pasa de contrabando por vía aérea del Asia sudoccidental a Europa a través del África oriental y occidental y hacia América del norte a través del África occidental; si bien el consumo de la heroína se limita en las zonas situadas, ha aumentado marcadamente en África.

2. América

a) América Central y el Caribe: Los narcotraficantes utilizan la región de América Central y el Caribe como importante zona de tránsito, los grupos delictivos de la región han establecido mecanismos de cooperación más complejos; Haití, Jamaica y la República Dominicana constituyen grandes centros de operaciones de los grupos que envían drogas a Estados Unidos y Europa.

Las islas del Caribe son las principales rutas de los traficantes colombianos para el contrabando de cocaína hacia Europa: las Antillas Neerlandesas se utilizan para enviar remesas a los Países Bajos; Jamaica, para enviar remesas al Reino Unido, y las islas francófonas del Caribe, para enviar remesas a Francia. Si bien los traficantes colombianos prefieren la ruta del Caribe, los grupos delictivos mexicanos que se dedican al narcotráfico prefieren el corredor centroamericano; estos últimos han ido reemplazando a los colombianos en Estados Unidos. En América Central y el Caribe el consumo de estupefacientes es relativamente bajo.

¹ Informe Mundial sobre las Drogas, 2007, p. 58

² Ibid., p. 59.

b) América del Norte: Es una de las principales regiones utilizadas para la producción de cannabis; el cannabis es la droga que más se consume ilícitamente en la región; la mayor parte de la heroína que es objeto de abuso en los Estados Unidos proviene de Colombia y México; la heroína que llega clandestinamente a Canadá proviene de Asia y en menor medida de América Latina; en México la cocaína ocupa el segundo lugar entre las drogas que más se consumen, 1.45% de la población; en Canadá está en tercer lugar, 10.6%; en Estados Unidos, el 13.8%.³

c) América del Sur: Prácticamente en todos los países de América del Sur se produce cannabis; el principal productor de la región es Paraguay, siguen Colombia y Brasil; el abuso de cannabis en América del Sur fue del 2.3% en 2006. En ese mismo año la superficie total de cultivo de coca en América del Sur disminuyó 29% en comparación al 2000.⁴

3. Asia

a) Asia oriental y sudoriental: El cultivo ilícito de cannabis se extiende a todos los países de toda la región, incluso en Camboya, Filipinas, Indonesia y Tailandia. En la República Democrática Popular Lao sigue planteando problemas especialmente en las provincias centrales; en Camboya siguió disminuyendo y se concentra a lo largo de las fronteras con la República Democrática Popular Lao y Tailandia; también hay cultivos ilícitos de planta de cannabis en algunas zonas de Indonesia, especialmente en Aceh y en menor medida en Sumatra y Java; en Filipinas se ha descubierto cultivo ilícito, por ejemplo, en la zona septentrional de Luzón y las zonas centro y meridional de Mindanao. En 2007 el cultivo ilícito de adormidera siguió siendo reducido en toda la región, Myanmar sigue siendo el país de mayor cultivo ilícito y a continuación figura la República Democrática Popular Lao; varios Estados del Asia oriental y sudoriental siguieron comunicando un ingente volumen total de incautación de heroína.

³ Ib.id., p. 69

⁴ Ib.id., p. 77

b) Asia meridional: En la mayoría de los países del Asia meridional es frecuente el cultivo ilícito y el consumo de cannabis. En Sri Lanka la planta crece en forma silvestre y se cultiva en forma ilícita principalmente en provincias orientales y meridionales para el consumo interno; en Bangladesh también se cultiva la planta de cannabis en pequeña escala para el consumo interno; el cultivo ilícito de adormidera abarca miles de hectáreas en algunas zonas de la India a lo largo de la frontera con Bangladesh. Las características geográficas de Bangladesh, en particular sus extensas fronteras con la India y Myanmar, hacen que el país se preste para el tráfico de heroína. Las drogas que más se consumen en el Asia meridional son la heroína, los jarabes antitusígenos a base de codeína y el cannabis, en ese orden.

c) Asia occidental: El principal productor de opio y adormidera es Pakistán, seguido de Afganistán. Pakistán se sigue utilizando como importante zona de tránsito de los opiáceos procedentes de Afganistán, si bien en menor medida que la República Islámica de Irán.

d) Asia central: En el Asia central se abusa del cannabis, la efedra, los opiáceos y las drogas sintéticas, en todos los países de la región aumenta la drogadicción y es común que del consumo de cannabis y opio se pase al de heroína; el número de heroinómanos entre los drogodependientes oscila entre el 50% y el 80% y los porcentajes más altos se registran en Tayikistán y Uzbekistán.⁵

4. Europa: El cannabis sigue siendo la droga que más se consume en Europa, la región es el mayor mercado mundial de resina de cannabis, en muchos países de Europa occidental se cultiva la planta de cannabis; en los Países Bajos , el cultivo está adquiriendo importancia, en Bulgaria, alrededor del 50% de producción se destina al mercado ilícito, alrededor del 45% del cannabis producido en Polonia se exporta a Europa occidental; Albania sigue siendo un importante exportador para

⁵ Ib.id., p. 104

la ex República Yugoslava de Macedonia y de Bulgaria en Turquía, en Croacia, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro, Eslovenia y países de Europa occidental. El volumen de incautación de resina de cannabis ha disminuido en Europa, hecho que puede estar vinculado a la disminución de la producción en Marruecos. En España se registra el mayor volumen de incautación del mundo, disminuyó un 31% entre 2005 y 2006, esta reducción fue más marcada en Portugal, donde disminuyó el 70%; el uso de cannabis ha venido aumentando en Francia, en general, a lo largo de los últimos 15 años, en Italia, el consumo ha aumentado del 6.2% en 2001 a 7.1% en 2003 y al 11.2% en 2005; en el Reino Unido, ha venido disminuyendo del 6.1% al 5.2%. Los menores porcentajes se registraron en Malta, Rumania, Bulgaria y Grecia.⁶

Europa sigue siendo el segundo de los lugares de destino más comunes de las remesas de cocaína, el volumen de incautación de cocaína aumentó 48% en comparación con 2004; en 2006 y 2007 esa cifra aumentó aún más en España, Portugal, Irlanda, Suiza, Reino Unido y Alemania, en orden de importancia.

Se estima que en Europa hay 3.3 millones de personas que consumen heroína; el consumo de esa droga ha permanecido mayormente estable, o incluso ha disminuido, en Europa occidental y central; prácticamente toda la heroína que circula en Europa se origina en Afganistán; Turquía es el principal corredor para el traslado de heroína a Europa y sirve de punto de partida para la ruta de los Balcanes; por otra parte, sigue pasando heroína de contrabando a través de la “ruta de la seda”, a través del Asia central, hacia la Federación de Rusia, donde se consume o transporta hacia los Estados Miembros de la Unión Europea; también se pasa heroína de contrabando a lo largo de una ruta meridional que va de Afganistán a Pakistán y desde allí, por aire o por mar a Europa.

5. Oceanía: La planta de cannabis se cultiva ilícitamente en toda Oceanía, si bien en Australia se introduce de contrabando una cierta cantidad de cannabis

⁶ Ib.id., p.109

procedente de las tierras altas de Papua Nueva Guinea y se compran semillas en línea y se introducen de contrabando desde los Países Bajos, la mayor parte de cannabis que se haya en Australia tiene su origen en los lugares de cultivo ilícito del país; el cultivo ilícito de cannabis también sigue estando muy extendido en Nueva Zelandia.

El Asia sudoriental sigue siendo el principal lugar de origen de la heroína introducida de contrabando en Australia, país en que la demanda de esa droga siguió manteniéndose estable en 2006, en un nivel considerablemente más bajo que en 2001.

En 2007 las autoridades australianas incautaron en Sydney una remesa de cocaína procedente de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; esta fue la quinta incautación hecha en Australia; en Nueva Zelandia se incautó cocaína procedente de América del Sur, la cocaína se mandaba a Australia a través de las Islas Cook.

El cannabis sigue siendo la droga que más se consume en Oceanía, incluso en Australia y Nueva Zelandia, y el nivel de abuso de cannabis es particularmente elevado en los Estados Federados de Micronesia y Papua Nueva Guinea, cuyas tasas de consumo son superiores al 29%. En Australia la prevalencia anual del uso indebido del cannabis disminuyó un 37% entre 1998 y 2000.⁷ En los últimos años no se ha observado un aumento importante del abuso de cannabis en Australia.

⁷ Ib.id. p. 116

1.2 Organismos Internacionales encargados de la fiscalización de estupefacientes

Las Naciones Unidas han reconocido la importancia de la prevención del delito y justicia penal desde sus primeros días, los Estados miembros de la ONU han reconocido que solo pueden contrarrestar con éxito la delincuencia internacional, en caso de cooperar, la sede en Viena de la ONU está colaborando con los Estados miembros para fortalecer el imperio de la ley, para promover estables y viables los sistemas de justicia penal en la comunidad internacional y para luchar contra la creciente amenaza de la delincuencia organizada transnacional.

1.2.1 Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Estupefacientes y la Prevención del Crimen (ONUFEPC)

Fue creada en 1997 para concertar la atención de la ONU en la fiscalización de drogas, prevención del delito y terrorismo internacional, para lo cual disponía a finales de los noventa de una plantilla de 350 especialistas y 22 delegaciones repartidas por todo el mundo, así como dos oficinas de enlace en Bruselas (Bélgica) y Nueva York (Estados Unidos).

Esta Oficina está integrada por:

La *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (ONNUD, antes Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas o PNUFID): coordina y dirige las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de la fiscalización de drogas, reúne conocimientos especializados en dicha esfera y presta asistencia técnica a los Estados Miembros, desempeña funciones a nivel nacional, regional y mundial por conducto de una red de oficinas externas.

El Centro de Prevención del Delito Internacional (CPDI): es la oficina de las Naciones Unidas que presta especial atención a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, la corrupción y el tráfico ilícito de seres humanos; se

encarga de las actividades relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal; además, el CPDI coopera con una red de instituciones internacionales y regionales que les permitan un enfoque más amplio y un intercambio de conocimientos cuando se trata de cuestiones tales como la delincuencia organizada y la fiscalización de drogas. Su sede central está en Viena (Austria) y su máxima autoridad es el Director Ejecutivo, que lo es también de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena.⁸

1.2.2 Comisión de Estupefacientes de la ONU (CE)

Fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y se trata del principal organismo de decisión política de la ONU en materia de drogas. En la fecha de su creación contaba con 13 miembros, que en 1991 se habían elevado hasta 53, en lo que fue una ampliación necesaria para que la representación en la Comisión estuviera en consonancia con la expansión mundial del tráfico de drogas.

Su función principal es analizar el problema planteado en todo el mundo por el abuso de drogas y desarrollar propuestas para reforzar el control internacional sobre las mismas; también se ocupa de supervisar la aplicación de los convenios internacionales y acuerdos sobre drogas, así como de reforzar la cooperación regional en la lucha contra el narcotráfico, para lo cual ha establecido órganos subordinados como la Subcomisión sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Asuntos Relacionados con el Cercano y Medio Oriente, además de una red mundial de responsables nacionales de agencias de lucha contra la droga, que se reúnen por regiones con la presencia de miembros de las comisiones internacionales del ECOSOC; en esos encuentros también toman parte observadores de otros

⁸ www.uncjin.org/CICP/cicp.html

Estados y organizaciones intergubernamentales con responsabilidades en materia de drogas.⁹

1.2.3 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

Es un órgano independiente de naturaleza judicial que fue creado en 1968 por la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, aunque ya había tenido antecesores durante el periodo de vigencia de los instrumentos internacionales sobre drogas aprobados por la extinta Sociedad de Naciones. Con su Secretaría radicada en Viena, sus actividades son financiadas por la ONU y su independencia descansa sobre su absoluta separación tanto de los gobiernos como de aquella organización, ya que sus trece miembros ejercen sus funciones a título personal y no en representación de institución alguna. Son nombrados por el Consejo Económico y Social, tres en función de una lista propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros tres presentados por los gobiernos.

Su cometido principal es auxiliar a los gobiernos a cumplir las previsiones de los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas, de la cual se ocupa tanto en su dimensión legal como ilegal.

Respecto a la primera, los esfuerzos de la JIFE se encaminan a asegurar el suministro para fines médicos y científicos, así como a evitar el desvío al tráfico ilícito de la droga fabricada, intercambiada y vendida ilícitamente. Los instrumentos existentes para esa labor son los sistemas de previsión establecidos para averiguar las necesidades que tienen los Estados de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como el sistema de información estadística

⁹ www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

que contribuye a la supervisión del comercio internacional de drogas. La vigilancia se extiende a la labor de control ejercida por los gobiernos sobre los productos químicos necesarios para la fabricación de drogas, con el fin de evitar su desviación al mercado clandestino.

En cuanto al tráfico ilícito de drogas, el JIFE analiza y supervisa los sistemas nacionales e internacionales de lucha contra el narcotráfico y elabora propuestas con el fin de subsanar sus deficiencias. Asimismo, se ocupa de catalogar los productos químicos utilizados en la confección de drogas y a promover su fiscalización internacional.

En el desempeño de esa labor puede sugerir a las instituciones especializadas o los órganos competentes de la ONU que presten asistencia técnica o financiera a los gobiernos que lo necesiten, con los cuales se mantendrá un diálogo permanente a través de consultas periódicas o misiones organizadas con la aquiescencia de los gobiernos.

También se ponen en marcha programas de capacitación del personal que en cada estado está empleado en la lucha antidroga, y seminarios regionales que sirven para facilitar la cooperación tanto internacional como con el JIFE (son o conjuntamente por el PNUFID y otras organizaciones autónomas del sistema ONU, como la OMS, o ajenas a él, como la Organización Internacional de Policía).

De todas sus actividades se da cuenta en el informe anual, que se presenta ante el Consejo Económico y Social a través de la Comisión de Estupefacientes. En él se recoge un diagnóstico sobre el estado del problema de la droga en el mundo y se sugieren las posibles medidas de urgencia a adoptar frente a cualquier tendencia susceptible de agravarlo.

Ese documento viene acompañado por informes monográficos sobre producción, fabricación, comercio y consumo de las mismas con la finalidad de mantener

informados a los gobiernos de situaciones que puedan poner en peligro los objetivos de los tratados de fiscalización internacional de drogas.¹⁰

¹⁰ www.cinu.org.mx

CAPÍTULO II. La realidad del narcotráfico en la relación bilateral México – Estados Unidos

2.1 Recuento histórico

Para analizar los antecedentes de la alianza de México con Estados Unidos contra el narcotráfico, cabe destacar que desde el siglo XX, Estados Unidos ha exportado su problema de seguridad a México. La promulgación de la primera ley de fiscalización de la droga en Estados Unidos en 1909, leyes posteriores similares y luego la Enmienda Decimoctava a la Constitución de Estados Unidos, que prohibía el consumo del alcohol, provocaron graves problemas sociales y de seguridad en la región mexicana de la frontera durante la década de 1920.

La primera campaña nacional en la que participaron tropas federales mexicanas en la erradicación del cultivo de plantas que podían utilizarse para producir estas drogas ilícitas se produjo en 1948. Uno de los principales objetivos militares era “despistolizar” el campo. Pero la era moderna en las relaciones del tráfico de drogas comenzó en 1969, cuando el gobierno de Estados Unidos inició la “Operación Interceptación”, hasta entonces la mayor operación de búsqueda y captura de drogas en tiempo de paz por parte de Estados Unidos. Esta ofensiva unilateral, que mantuvo prácticamente cerrada la frontera durante 20 días, representó un chantaje económico, según expresara Richard Craig, para obligar a México a cooperar con Estados Unidos.

La coerción funcionó, México y Estados Unidos acordaron enseguida realizar un esfuerzo binacional conocido como Operación Cóndor. La cooperación fue excelente por muchos años. Los resultados de la erradicación de los campos de marihuana y amapola en el decenio de 1970 parecían impresionantes. Sin embargo, según María Celia Toro, una consecuencia involuntaria fue fomentar la cartelización: la Operación Cóndor sacó del negocio a los traficantes menos

temerarios y menores y benefició a los más poderosos y mejor organizados. Los sobrevivientes más aptos de la Operación Cóndor resistieron la campaña, compraron protección y aumentaron la violencia. Para mediados de 1980 el problema de seguridad nacional se había agravado.

Por mucho tiempo, el programa internacional del gobierno de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico estuvo basado en un diagnóstico 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 ese diagnóstico de ausencia de un claro interés y de debilidades estatales, el gobierno estadounidense diseñó durante la década de los setenta distintos programas de cooperación que contemplaban la asistencia económica y técnica, el intercambio de información o de inteligencia policial y el adiestramiento de policías especializados en la persecución del narcotráfico.

En esta lógica, los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron, sobre todo a partir de 1974 y 1975, decenas de acuerdos para tramitar dicha ayuda; acuerdos que se refrendaron y se mantuvieron en vigor durante toda la década de los ochenta. El gobierno mexicano aceptó esta ayuda, que había solicitado inútilmente desde fines de la década de los años sesenta, convencido de que facilitaría la consecución de sus propios e inaplazables objetivos: limitar el poder de algunas organizaciones de narcotraficantes en distintas regiones del país y validar su política de prohibición del cultivo en amplias extensiones del territorio sembradas de marihuana y amapola. La erradicación de estos cultivos en México requería un cambio tecnológico a favor de la aspersion aérea de herbicidas. El programa bilateral 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, fundamentalmente la aspersión aérea de herbicidas sobre los cultivos de marihuana y amapola, y el desmembramiento de redes de narcotraficantes, fue inusitado en términos de la aprehensión de narcotraficantes, la extensión del territorio fumigado, el número de plantíos destruidos y la disminución relativa de la heroína y la marihuana mexicana en el mercado estadounidense. Ambos gobiernos presentaron estos resultados como un ejemplo de cooperación bilateral.

Desde mediados de los años ochenta, en un intento desesperado por impedir que los traficantes de cocaína se desplazaran a territorio mexicano, se renovaron y actualizaron los convenios bilaterales de la década anterior. El gobierno mexicano adquirió entonces un nuevo equipo de radares para mejorar la vigilancia de su frontera sur y los gobiernos mexicano y estadounidense reorganizaron el intercambio de inteligencia policial. El programa bilateral de interceptación aérea de cocaína en la frontera México-Estados Unidos resultó en la consignación anual de más de 40 toneladas de cocaína a partir de 1989, cantidad considerable si se compara con las cifras de cocaína asegurada entre 1982 y 1984, que nunca rebasaron los 750 kg.

Sin embargo, esta larga lista de convenios no da cuenta de las negociaciones más importantes entre el gobierno mexicano y el estadounidense para detener el contrabando de drogas, que siempre han girado en torno a la presencia de la DEA en México. Por debilidad o por conveniencia, el gobierno mexicano ha tenido que lidiar con la presencia de esta policía antidrogas estadounidense que ha terminado por constituirse en un poder paralelo y, en ocasiones superior, al de la policía mexicana. El desplazamiento de fuerzas policiales al exterior, fundamentalmente la DEA y el *Federal Bureau of Investigations* (FBI), constituye la parte medular de la política exterior de los Estados Unidos contra el narcotráfico y la que finalmente

explica el interés del Estado mexicano por suscribir acuerdos de colaboración que, además de hacer más efectiva la persecución de narcotraficantes, establezcan también las modalidades y los límites a la participación de los agentes estadounidenses en la ejecución de las campañas mexicanas contra los estupefacientes.

Este interés del Estado mexicano por preservar su derecho a impartir justicia en territorio nacional se refleja con mayor claridad en los acuerdos más recientes y en aquellos que el gobierno mexicano se rehusó, en numerosas ocasiones a firmar.

La negativa mexicana a suscribir acuerdos para formar equipos binacionales destinados a la persecución conjunta, para crear una patrulla fronteriza binacional y para autorizar la llamada “persecución en caliente” en ambos territorios -propuestas que a juicio del gobierno de los Estados Unidos harían más efectiva la persecución del contrabando- es muestra del interés del gobierno mexicano por establecer con toda claridad los límites a toda forma de colaboración policial que ponga en riesgo la autonomía de los programas nacionales y, sobre todo, la soberanía del poder judicial.

El establecimiento en jurisdicción mexicana de estas fuerzas de seguridad estadounidenses, encargadas de averiguar cómo se organiza la exportación ilegal de drogas en México explica por qué la cooperación bilateral para combatir el narcotráfico no puede ser vista como un asunto meramente técnico y por qué esa colaboración se orienta siempre, desde la perspectiva mexicana, a refrendar jurisdicciones nacionales.

En cambio la política estadounidense durante la década de los ochenta agudizó los conflictos bilaterales que invariablemente surgieron a propósito de las actividades de los agentes de la DEA en México, y contribuyó al aumento del narcotráfico en el continente.

El ambicioso programa del Partido Republicano de interceptación de drogas en tránsito logró, en un esfuerzo sin precedentes por detener el ingreso ilegal de estupefacientes a territorio estadounidense, afectar el mercado internacional de narcóticos en su conjunto.

Al aumentar, de manera extraordinaria, el precio de las drogas en las fronteras de los Estados Unidos, es decir, el precio de importación, los estadounidenses crearon, en su afán de encarecer las drogas para abatir el consumo, un incentivo de tal magnitud para el envío de drogas a su territorio que los gobiernos de América Latina no pudieron contrarrestarlo.

Equipado, como tantos otros países de América Latina, con un débil sistema de impartición de justicia y con una policía y un ejército igualmente mal dispuestos para impedir el tráfico ilegal de estupefacientes, el gobierno de México no tuvo la capacidad legal para hacer frente al espectacular crecimiento en la producción y la exportación de drogas.

Más allá del problema interno que se manifiesta en el saldo inusitado de corrupción de autoridades y de violencia, el gobierno mexicano tuvo que reconsiderar su política antinarcóticos para lidiar también con la persecución estadounidense de narcotraficantes en América Latina; junto con el agresivo programa de interceptación del contrabando en sus fronteras, éste fue el otro gran cambio en la política antidrogas de los Estados Unidos en los ochenta.

No solo se fortaleció a la DEA, la agencia policial más importante encargada de perseguir el narcotráfico, con un elevado presupuesto (considerablemente superior al de cualquier departamento de procuración de justicia latinoamericano), sino también se le allanó el camino para que actuara con mayor libertad en otros países. Se aprobó, por ejemplo, una legislación (la Ley Antidrogas de 1986) que permitía la aplicación extraterritorial de las leyes antinarcóticos estadounidenses. Más importante que la ley, fue su aplicación y las interpretaciones de los tribunales

estadounidenses, influidas quizá por el clima político propicio que generaba la retórica de la “guerra contra las drogas” en dicho país.

La nueva política exterior estadounidense obedecía en parte a un nuevo diagnóstico sobre la naturaleza del problema: la imposibilidad de acabar con el narcotráfico no se debía ya a la falta de interés ni a las insuficiencias técnicas, sino a la fácil y generalizada corrupción de las autoridades. Decidido a hacerle frente a este problema, que de ninguna manera era nuevo, el gobierno de los Estados Unidos asumió una actitud más laxa en cuanto al respeto por las jurisdicciones nacionales. En este marco más permisivo, los agentes antinarcóticos de la Unión Americana, recurrieron cada vez más, en la segunda mitad de la década de los ochenta, al trabajo por su cuenta.

La actuación de agentes de la DEA al margen de las legislaciones nacionales, y a veces sin la autorización de las autoridades responsables, generó conflictos muy serios entre México y los Estados Unidos. Como parte de la famosa Operación Leyenda, Verdugo Urquidez y Álvarez Machain fueron secuestrados en México en 1986 y en 1990, respectivamente, y presentados ante las cortes estadounidenses por su supuesta complicidad en la tortura y muerte del agente Camarena.

El gobierno mexicano protestó por el secuestro de sus nacionales, señaló la violación por parte de la DEA del tratado de extradición ratificado por los dos países en 1978 y exigió la repatriación inmediata. En el caso de Verdugo Urquidez, las cortes estadounidenses decidieron que no tenían jurisdicción sobre el caso, en vista de que, en efecto, el secuestro violaba el tratado de extradición entre México y los Estados Unidos; por consiguiente, Verdugo Urquidez fue repatriado. En el caso Álvarez Machain, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos estableció que la forma en que se trasladaba a presuntos delincuentes desde otro país no limitaba la jurisdicción de los tribunales estadounidenses sobre el caso en cuestión y que el tratado de extradición vigente no prohibía de manera explícita los secuestros.

El gobierno mexicano interpretó esta nueva política como una extensión inaceptable de la justicia estadounidense y buscó disuadir a este gobierno, mediante la negociación de nuevos acuerdos, de que incurriera en prácticas contrarias al derecho internacional y violatorias de acuerdos bilaterales previos.

De esta manera, hacia finales de los ochenta, la firma de tratados relativos a la asistencia jurídica mutua y a la prohibición de secuestros transfronterizos, así como la renegociación, al parecer informal, de las actividades de la DEA en México, no solo reflejaron la voluntad de ambos gobiernos por hacer más efectiva la persecución del narcotráfico, sino también fueron una respuesta, junto con la intensificación de las campañas en México, al giro radical en la política antidrogas estadounidense, que obligó a muchos países de América Latina a reconsiderar sus políticas antinarcóticos y su relación con Estados Unidos en materia de narcotráfico.

Es, pues, con la intención explícita de hacer frente a una política que en la práctica representaba un abandono de los esquemas de cooperación tradicionales, como el gobierno mexicano inició la cooperación en 1987 del Tratado de Cooperación entre Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua (en vigor a partir de mayo de 1991) y firmó en noviembre de 1994 el Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para Prohibir los Secuestros Transfronterizos, que constituye una revisión del Tratado de Extradición México – Estadounidense de 1978.

El objetivo de estos dos tratados, como el de tantos otros, era marcar nuevamente los límites a las jurisdicciones nacionales en el ámbito de la aplicación de las leyes y de la justicia en materia penal. En el primero, se establece como propósito “prestarse asistencia jurídica mutua dentro de los límites de las disposiciones de

los respectivos ordenamientos legales internos.”¹¹ El énfasis de la necesidad de respetar las soberanías es claro: “Este tratado no faculta a las autoridades de una de las partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra el ejercicio o el desempeño de funciones cuya jurisdicción o competencia estén exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra parte...”.¹² En el tratado sobre secuestros transfronterizos, ambos gobiernos reconocieron que aquellos son delitos que dan lugar a extradición y reafirman su compromiso de “mejorar la cooperación en lo relativo a la aplicación de las leyes, dentro de un espíritu de respeto a la soberanía de cada uno”.¹³ Este tratado -cuya ratificación está pendiente- prohíbe expresamente en el artículo 2 los secuestros transfronterizos, es decir, el traslado de individuos de un territorio a otro por la fuerza y por agentes gubernamentales o por individuos particulares que actúan bajo la dirección de tales agentes.

No es fácil evaluar la eficacia de esta estrategia de política exterior que busca, mediante la formalización de un acuerdo, obligar a la contraparte a aceptar compromisos que preferiría no asumir. Pero se trata de una estrategia que sin duda aumenta los costos para el país más poderoso de mantener las políticas identificadas como contrarias a sus intereses nacionales por el país que se encuentra en una situación de desventaja, y que dieron origen a dichos acuerdos. La posibilidad de crear un mecanismo que obligue o comprometa a otros depende en gran medida de la voluntad negociadora del más fuerte.¹⁴

2.1.1 Orígenes y evolución de la cooperación México – Estados Unidos en el combate contra el narcotráfico

¹¹ Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua. Art. 1, párrafo 1

¹² *ib.id.*, párrafo 2

¹³ Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para Prohibir los Secuestros Transfronterizos.

¹⁴ Vereza Campos, Mónica, et.al. Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. FCE. México, 1998.pp135-147

La respuesta de México a la Operación Cóndor cambió para siempre algunos aspectos de sus relaciones con Estados Unidos. México empezó a aceptar helicópteros, aeronaves especializadas, piezas de repuesto, entrenamiento de pilotos y otras formas de asistencia técnica estadounidense en grandes cantidades, lo que, no tenía precedentes. El gobierno mexicano aceptó oficializar la presencia en el país de agentes policíacos estadounidenses, quienes habían estado reuniendo información de inteligencia durante décadas con o sin notificación previa a las autoridades mexicanas. En 1983 el presidente Miguel de la Madrid aumentó significativamente la participación militar en la batalla contra el narcotráfico.

Esta relación de cooperación explotó en 1985 con el asesinato en México del agente Enrique Camarena de la Administración Antidrogas de Estados Unidos (DEA). Este país inició la Operación Intercepción II, cerrando de nuevo prácticamente las fronteras durante ocho días para obligar a México a cooperar más y ser más tolerante con las incursiones unilaterales en su territorio de los operativos de seguridad de Estados Unidos. Muchos funcionarios estadounidenses creían también que algunos funcionarios del gobierno mexicano, sobre todo de las fuerzas policíacas, habían participado directamente en el asesinato de Camarena. Por lo tanto respondieron con indignación y algunos insultaron públicamente a los funcionarios mexicanos. El resultado hizo evidente la vulnerabilidad de la seguridad mexicana a las acciones de los narcotraficantes y del gobierno de Estados Unidos.

A finales de los años ochenta, el gobierno de Estados Unidos presionó enérgicamente mediante una estrategia unilateral para combatir el narcotráfico.

Otra vez procuró obligar a México a cooperar. En 1986 el Congreso de Estados Unidos promulgó una exigencia legal para que todos los años el poder ejecutivo, sin consulta internacional previa, certificara o no a los países según su cooperación con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. La nueva

legislación también extendía extraterritorialmente el alcance de la jurisdicción policiaca y legal de Estados Unidos. Entonces ese país amplió las operaciones de inteligencia en México y comenzó a usar equipos militares cada vez más avanzados (radares de alta tecnología y equipos de visión nocturna, por ejemplo) y personal con entrenamiento militar. Además, supuestos “exagentes” de la DEA en México capturaron por la fuerza, sin autorización del gobierno mexicano, y llevaron a Estados Unidos para ser juzgados, a dos ciudadanos mexicanos acusados de complicidad en el asesinato de Camarena.

La Suprema Corte de Estados Unidos falló en estos dos casos que los registros ilegales y el secuestro en otros países, con la participación de agentes estadounidenses o sin ella, no necesariamente provocaba la pérdida de la jurisdicción de los tribunales estadounidenses sobre estos casos. Esta decisión de la Suprema Corte llenó de consternación al gobierno mexicano, que consideró como secuestro dichas acciones estadounidenses. Otros gobiernos y organismos internacionales y muchos abogados de distintos países también criticaron la decisión. Parecía que la política estadounidense se basaba en un desprecio deliberado por la soberanía de otros Estados.

Alarmado, el gobierno mexicano estableció nuevas políticas encaminadas a contrarrestar la doble amenaza a su seguridad internacional. Una de ellas provenía de los narcotraficantes; la otra, de las acciones unilaterales del gobierno de Estados Unidos. La estrategia era combatir a los narcotraficantes y, por medio de dichas acciones, tranquilizar y, por tanto, contener a Estados Unidos.

A principios de 1998 el presidente De la Madrid declaró que el narcotráfico era una amenaza a la “seguridad nacional” de México, opinión que también adoptaría su sucesor Carlos Salinas. Los funcionarios mexicanos habían evitado toda referencia a la seguridad nacional; este referente simbólico representó un cambio fundamental y un acomodo a la forma en que Estados Unidos enfocaba el problema. México volvió a iniciar su “campana permanente” contra el narcotráfico

y el cultivo de drogas, pero también procuró limitar las medidas de los organismos de seguridad de Estados Unidos en su territorio. Además, propuso nuevos acuerdos internacionales a Estados Unidos (que se sumarían a los más de sesenta acuerdos sobre el tema firmados en las dos décadas anteriores). Los más importantes fueron el Tratado de Asistencia Judicial Recíproca (en vigor desde 1991) y la modificación del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y México (en vigor desde 1994). Se establecieron nuevas directrices para reglamentar el trabajo de los agentes de la DEA en México y las condiciones de los vuelos estadounidenses sobre el territorio mexicano para perseguir a los traficantes.

2.1.2 La corresponsabilidad contra el narcotráfico durante el gobierno zedillista

El presidente Ernesto Zedillo definió bien las prioridades de seguridad de México en esta esfera. La primera prioridad, insistía el presidente, era salvaguardar la seguridad nacional mexicana, proteger la soberanía nacional y la jurisdicción efectiva del Estado mexicano en todo el territorio nacional, así como incrementar la fuerza de las instituciones privadas y públicas de la nación. El segundo objetivo, proteger la salud de los ciudadanos mexicanos. El tercero, promover la cooperación internacional en los ámbitos bilateral y multilateral, con base en el principio de responsabilidad compartida. En esta triple expresión, el presidente señalaba que la amenaza a la seguridad por parte de Estados Unidos conservaba su doble carácter: una era la amenaza a los narcotraficantes; la otra era la amenaza del gobierno de Estados Unidos a la soberanía y a las instituciones mexicanas. Y, sin embargo, en la práctica, al presidente Zedillo le resultó cada vez más difícil abordar las amenazas a la seguridad de forma simultánea y, en los años siguientes, su administración permitió cada vez más operaciones de Estados Unidos en México.

El gobierno de Zedillo adoptó medidas extraordinarias en su campaña contra el narcotráfico. Miles de oficiales de policía fueron destituidos. Más de un tercio de los miembros de la Policía Judicial Federal fueron despedidos. Las autoridades mexicanas arrestaron a los líderes principales e intermedios del cártel del Golfo de México y del cártel de Tijuana. Cientos de oficiales mexicanos murieron en esta verdadera “guerra” contra el narcotráfico. El nivel de violencia siguió siendo extraordinariamente alto y se elevó aún más a mediados y finales de la década de 1990, provocando temor e inquietud en los ciudadanos comunes de la ciudad de México. Por ejemplo, el número de delitos violentos registrados diariamente en la capital mexicana, se triplicó hacia mediados de los años noventa. México solo estaba por debajo de Colombia en número de secuestros (unos 1500 por año), y alrededor de un tercio de los establecimientos comerciales sufrían robos todos los años. Los niveles de corrupción llegaban a los altos escaños del gobierno mexicano. Un caso especialmente notorio fue el del General Jesús Gutiérrez Rebollo, nombrado Director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas en diciembre de 1996, el zar de la droga en México.

En febrero de 1997 el General Gutiérrez Rebollo fue depuesto de su cargo, acusado de beneficiarse de las relaciones con los narcotraficantes. A finales de los años noventa, el éxito relativo de México en la lucha contra el narcotráfico era a lo sumo modesto y su historial de actuación en la campaña contra dicho tráfico seguía siendo mediocre. En septiembre de 1997, el presidente Zedillo anunció a la nación que el año anterior se había informado de millón y medio de delitos, que muchos más no habían sido reportados, pero que sólo se habían emitido 150 mil órdenes de aprehensión y, de ellas, solo se habían ejecutado 85 mil. La impunidad era la norma.

Y, sin embargo, el esfuerzo de México era impresionante en muchos sentidos, y, sobre todo, muy costoso. Para 1998, un promedio de 20 mil soldados del ejército mexicano participaba en el programa de erradicación de cultivos (el ejército mexicano completo contaba con 130 mil efectivos). Trabajaban desde 330 bases

operativas y contaban con el apoyo de 68 aeronaves y 90 helicópteros de la Fuerza Aérea Mexicana y de la Procuraduría General de la República. Los gobiernos de Bush y de Clinton, como hemos visto, respondieron constructivamente a México. Su respuesta predominante fue fomentar e institucionalizar la cooperación económica. Sin embargo, el patrón de las relaciones de seguridad permaneció sin institucionalizar y marcado por crisis cíclicas. Estos patrones plagados de conflictos persistieron hasta mediados de la década de 1990. Por ejemplo, a finales de 1994, la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México entregó al presidente electo Zedillo una lista de 18 personas, todos funcionarios y exfuncionarios de alto nivel, de los que se sospechaba eran corruptos. La lista incluía a un exsecretario de Gobernación, a un exsecretario de la Defensa, a un exprocurador general de la República y a tres de los jefes de los programas mexicanos de lucha contra las drogas, entre otros. Por otra parte, en octubre de 1995, el Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, visitó México para examinar una amplia gama de asuntos bilaterales de seguridad –el primer Secretario de Defensa de Estados Unidos en hacer tal cosa- y, específicamente, para promover la colaboración en la lucha contra el narcotráfico.

Antes de esa visita apenas había habido colaboración militar operativa. Esta visita y su seguimiento establecieron las bases para que más oficiales americanos tuvieran entrenamiento militar en Estados Unidos y para la transferencia de helicópteros militares estadounidenses destinados a ayudar a México en su lucha contra las drogas. Sin embargo, en enero de 1996 el gobierno de Estados Unidos intensificó unilateralmente la ejecución de medidas policíacas y judiciales en toda la frontera sur occidental para combatir el narcotráfico y la migración ilegal (operaciones *Gatekeeper* y *Safeguard*). Desde el año fiscal de 1993 hasta el año fiscal de 1997, el gobierno de Clinton aumentó el número de agentes de policía fronteriza en el límite sur occidental de 3,389 a 6,213 para combatir el narcotráfico y la migración ilegal.

Por otra parte, desde principios de 1995 el Congreso de Estados Unidos, controlado por los republicanos, utilizó los procedimientos anuales de certificación consagrados en la ley desde 1986 como medio para controlar y desafiar a la Casa Blanca y a otros países con respecto a su eficacia en la lucha contra el narcotráfico. La Ley General de 1986 contenía una disposición que exigía que el presidente certificara anualmente ante el Congreso si los países implicados en el narcotráfico cooperaban plenamente con Estados Unidos. Si el presidente retiraba la certificación a un país, tendría que poner fin a la asistencia bilateral, votar contra los préstamos en los bancos de fomento internacional e imponer sanciones comerciales a menos que se declarara que no lo hacía por razones de interés nacional. Si el presidente otorgaba dicha certificación a un país, el Congreso tenía un periodo de 30 días para evaluar y revocar la decisión por medio de una resolución conjunta. Esta política de certificación demostró ser una fuente anual de tirantez en las relaciones entre México y Estados Unidos. En 1996, el debate de la certificación en el congreso estadounidense fue especialmente acalorado y ofensivo para los funcionarios e instituciones públicas mexicanos. En 1997, el escándalo provocado por la conexión del general Gutiérrez Rebollo con los narcotraficantes sometió a México a dos episodios de certificación en un mismo año.

A fin de romper estos ciclos perniciosos, los dos gobiernos crearon instituciones bilaterales que los ayudaran a coordinar las campañas contra las drogas. En febrero de 1995, los procuradores generales de Estados Unidos y de México fundaron el Grupo Plenario sobre Aplicación de la Ley para delinear las estrategias con el objetivo de acelerar el intercambio de información y la cooperación jurídica contra el narcotráfico entre los dos países. El Grupo Plenario se reúne de cuatro a cinco veces por año. De más importancia en marzo de 1996 y parcialmente como respuesta al debate del Congreso de Estados Unidos sobre la certificación de México en cuanto a su cooperación en la lucha contra las drogas, México y Estados Unidos establecieron un foro a nivel gabinete para coordinar políticas: el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas (GCAN).

En los años siguientes, se reuniría en sesión plenaria unas dos veces al año. En mayo de 1997, los dos gobiernos provocaron el estudio-diagnóstico conjunto *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas*. La evaluación conjunta ante la amenaza fue la primera en su tipo; hasta entonces Estados Unidos había diagnosticado el problema unilateralmente, al igual que México.

La evaluación conjunta de la amenaza fue la primera en su tipo; hasta entonces Estados Unidos había diagnosticado el asunto unilateralmente, al igual que México. La evaluación conjunta permitió desarrollar la colaboración entre expertos de ambos países, ayudó a profundizar la colaboración política y sirvió de base a la *Declaración de la alianza de Estados Unidos y México contra las drogas*, emitida por los presidentes Clinton y Zedillo, en la Ciudad de México, durante la cumbre presidencial bilateral celebrada en el mismo mes. Esta declaración esbozaba una estrategia binacional a la que contribuyeron ambos países. En febrero de 1998, los dos gobiernos emitieron la Estrategia Binacional México-Estados Unidos Contra la Droga; los grupos de trabajo desarrollaron enseguida instrumentos para medir la eficacia de su ejecución.

El GCAN fue la primera entidad creada en el más alto nivel por ambos gobiernos para coordinar y manejar las relaciones bilaterales de seguridad desde las políticas hasta el nivel operativo. Marcó el fin de la estrategia de resignación y el florecimiento pleno de una alianza que significaba “unirse al poderoso”, ya sin el obstáculo de los desacuerdos relacionados con Centroamérica durante la Guerra Fría. Su establecimiento fue la culminación de un proceso de desmantelamiento de los intentos de México por impedir, disuadir y limitar la influencia y la actividad directas de Estados Unidos en los asuntos de seguridad dentro de México y un prelude para medidas posteriores hacia el mismo objetivo. A saber:

a) México acordó en julio de 1996 desplegar personal para una Fuerza de Tareas Fronteriza Bilateral que cooperaría con sus homólogos estadounidenses y accedió

a entrenar miembros de esta fuerza en Estados Unidos. El primer curso completo de entrenamiento se terminó en agosto de 1997. La Fuerza de Tareas Fronteriza Bilateral no había existido antes.

b) México acordó establecer un grupo de trabajo bilateral para asuntos militares en general, incluyendo la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. A petición de Estados Unidos, acordó el entrenamiento de la Armada de México y otras fuerzas en la lucha contra las drogas. Unos 300 oficiales mexicanos se entrenaron en el año fiscal 1996 y otros 1,500 en el de 1997. México acordó realizar operaciones marítimas paralelas entre los guardacostas de Estados Unidos y la Armada mexicana. Hasta entonces, como ya se ha dicho, prácticamente no había habido relaciones entre los militares de ambos países.

c) México acordó el establecimiento de trámites operativos corrientes para que las naves y aeronaves estadounidenses obtuvieran permiso para entrar en territorio mexicano a fin de concluir misiones de detección y control. Se oficializaron procedimientos flexibles para el reabastecimiento de combustible y la pernocta.

Antes de este acuerdo, México había exigido una solicitud con 30 días de antelación y acreditación diplomática para el sobrevuelo, el reabastecimiento de combustible y la pernocta de naves y aeronaves estadounidenses en misiones contra el narcotráfico.

d) Estados Unidos entregó y México aceptó, decenas de helicópteros UH-1H y piezas de repuesto para mejorar la movilidad de las fuerzas de seguridad dedicadas a la erradicación manual de la droga y para trasladar tropas en operaciones contra los traficantes. Los primeros 20 helicópteros fueron entregados en noviembre de 1996, y otros 28 en julio de 1997. En total, fueron entregados 73 helicópteros. Asimismo, México aprobó la estancia permanente de otros 12 agentes policíacos y otorgó inmunidad consular a otros 22 miembros de las fuerzas de tarea fronteriza. Hasta entonces, México no había aceptado equipos estadounidenses para las operaciones de lucha contra las drogas y había limitado

estrictamente el número y las actividades de sus agentes encargados de mantener el orden.

Sin embargo, el efecto de estos acuerdos en los resultados del control de drogas no era claro. Al finalizar los años noventa, el gobierno estadounidense creía que México seguía siendo la principal ruta de tránsito para 60% de la cocaína proveniente de Sudamérica vendida en Estados Unidos. Por ejemplo, tanto el volumen de los aseguramientos de cocaína (medidos en toneladas métricas) como el número de aprehensiones de narcotraficantes por año en el periodo 1996-1999 -es decir durante la actuación del GCAN- fueron significativamente más bajos que en 1992-1993.

Aún más, no toda la cooperación internacional funcionó sin tropiezos.

Consideremos el caso de los helicópteros UH-1H. El gobierno estadounidense había cabildeado al gobierno mexicano para mejorar la colaboración militar mutua; las fuerzas armadas mexicanas habían resistido con cautela. A mediados de los noventa, el presidente Zedillo y su Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, buscaron inducir al ejército mexicano a que intensificara su colaboración con sus homólogos estadounidenses; una forma de hacerlo era aceptar los helicópteros UH-1H. Sin embargo, debido a antiguas leyes estadounidenses, que no tenían nada que ver con las relaciones México–Estados Unidos, los helicópteros no podían ser donados; sólo podían ser prestados.

Sin embargo, Estados Unidos nunca ha solicitado la devolución del equipo pesado a otros países ya que dicho equipo es por lo general excedente de guerra, a menudo obsoleto y en desuso para los militares estadounidenses. Los helicópteros UH-1H, de la época de la guerra de Vietnam, tenían cerca de 30 años. No obstante, el ejército mexicano se mostraba receloso, pues pensaba que Estados Unidos exigiría la devolución de equipo y, por lo tanto, la inversión en el mantenimiento y operación de los helicópteros debía ser baja. Sin embargo, dado

que los helicópteros eran viejos, había problemas para su reparación y algunas dificultades para encontrar piezas de repuesto. El recelo del ejército mexicano cobró fuerza cuando Estados Unidos especificó que los helicópteros sólo deberían ser utilizados en el combate a la droga, y no en operaciones de contrainsurgencia. Estas especificaciones estadounidenses, a su vez, mostraron que el gobierno de Estados Unidos, también, tenía cierto recelo en cuanto al gobierno mexicano y, en especial, con respecto a su ejército.

En 1998, la oficina de la Contraloría General de Estados Unidos concluyó que los aviones, helicópteros y barcos enviados a México por Estados Unidos eran a menudo inoperables, inadecuados y, sin lugar a dudas, ineficaces, lo que ayudaba a explicar por qué las operaciones mexicanas contra las drogas solían arrojar malos resultados. México llegó también a la misma conclusión. En abril de 1998, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) de México retiró del servicio activo los 73 helicópteros UH-1H donados por Estados Unidos, que habían sido asignados a las operaciones de lucha contra las drogas. Tras examinar las posibilidades de reparación, la SEDENA consideró que el mantenimiento no resultaría rentable y, a finales de 1999, decidió devolver las naves a los estadounidenses. Estados Unidos aceptó la devolución de todos los helicópteros, reparar 20 de ellos y enviarlos de regreso a México. Pero tan pronto como el último helicóptero salió de territorio mexicano, el gobierno de México anunció que ya no quería ninguno. El Departamento de Defensa estadounidense estaba furioso, creyendo que esto era una muestra de mala fe y el rompimiento de un compromiso. En diciembre de 1999, en sustitución de los helicópteros devueltos, México compró 73 aviones Cessna (TXT) Skylab para operaciones de reconocimiento y erradicación de plantaciones de drogas.

Además, independientemente de los cambios en la estrategia mexicana, el gobierno estadounidense seguía considerando que la corrupción en México era una práctica muy extendida, que la violencia provocada por las drogas continuaba en aumento y que los principales narcotraficantes se habían envalentonado al

desafiar al Estado Mexicano. Una prueba de la tenacidad de esta opinión fue la insistencia de los congresistas estadounidenses por controlar puntualmente el uso por parte de México del equipo y del entrenamiento que había recibido como producto de la cooperación bilateral; un grado de intrusión que México consideró inaceptable. La alianza por la seguridad de México con Estados Unidos no estaba protegiendo sus intereses, pero el embrollo era mayor que nunca.

A pesar de todo, México consiguió insertar algunos asuntos de interés particular en la agenda bilateral. Logró que el gobierno de Estados Unidos discutiera el tráfico de armas de fuego como amenaza principal a la seguridad internacional; en 1997 se iniciaron los trabajos para aumentar el intercambio de información, el entrenamiento en investigación y la coordinación binacional en investigaciones sobre el tema. México solicitó que las licencias de exportación de armas de fuego y municiones de Estados Unidos se redujeran de cuatro a un año y que el gobierno estadounidense supervisara más estrechamente la exportación de armas de fuego.

Sobre todo, México valoraba la tendencia hacia la institucionalización de las relaciones con respecto a las operaciones de la lucha contra los estupefacientes. Según dijera la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, en noviembre de 1999, su gobierno esperaba la profundización de este proceso de institucionalización y cooperación. En concreto, México pretendía que ambos gobiernos trabajaran para “evitar sorpresas”, abordar por separado los diferentes aspectos de su relación para que el deterioro en una esfera no afectara a otras, y “estar de acuerdo en estar a veces en desacuerdo”, a fin de que un desacuerdo concreto no pusiera en peligro la relación en su totalidad.

Sin embargo, como es inherente a una estrategia de sumarse al poderoso entre partes desiguales, México sin quererlo había tenido que enfrentar “sorpresas”, tales como las acciones unilaterales de Estados Unidos que violaban la supuesta alianza y la coordinación recién institucionalizada. El 18 de mayo de 1998, la Fiscal General de Estados Unidos informaba a su homólogo que el Servicio de

Aduanas estadounidense y la DEA habían concluido una operación encubierta cuyo nombre secreto era “Casablanca”, y que había comenzado en 1995.

Estados Unidos había arrestado a 22 funcionarios de 12 bancos mexicanos, emitido 100 órdenes de aprehensión y confiscado, 35 millones de dólares, dos toneladas de cocaína y dos toneladas de marihuana. En total, en la Operación Casa Blanca estuvieron implicados unos 110 millones de dólares. Sin embargo, éstas son sumas pequeñas dada la enormidad del negocio del narcotráfico y el esfuerzo desplegado por Estados Unidos. De todos modos, ese país puso en riesgo, a sabiendas, su “alianza” con México, al ocultar a su aliado mexicano el desarrollo de la Operación Casablanca, incluso durante los dos años siguientes a la fundación del GCAN.

El gobierno mexicano estaba furioso y presentó una protesta diplomática oficial en la que se observa que la Operación Casablanca era una violación flagrante por parte de Estados Unidos de los propios acuerdos internacionales y bilaterales que este mismo país había promovido. México inició una investigación de los agentes estadounidenses que operaban en México sin autorización. Al final el gobierno mexicano cerró su investigación de los agentes estadounidenses implicados en la Operación Casablanca, aduciendo falta de pruebas. El presidente Clinton expresó públicamente su “pesar porque no hubiera sido posible una mejor consulta previa en este caso”. De acuerdo con la práctica de sumarse al poderoso, los Estados más débiles toleran acciones ilegítimas del aliado dominante. Conforme México profundizaba su alianza en materia de seguridad con Estados Unidos, tenía que permitir mayor influencia y actividad estadounidenses en su país. En esta alianza estaba implicada una mayor inseguridad mexicana.¹⁵

¹⁵ Fernández de Castro, Rafael, et.al. ¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy. Ed. Océano, México, 2001. pp.90-102.

2.2 La cooperación antidrogas durante la administración foxista.

México y Estados Unidos llevaron a cabo un amplio esquema de cooperación bilateral, este marco de cooperación abarca: reducción de la demanda, erradicación de cultivos ilícitos, combate a la impunidad, extradición, expulsión de fugitivos, procesos internos de delitos cometidos en el exterior, desmantelamiento de organizaciones criminales, lavado de dinero, control de precursores químicos y capacitación”¹⁶

En el sexenio foxista Estados Unidos se planteo objetivos en la lucha binacional contra el narcotráfico siendo los siguientes:

- Apoyar las iniciativas mexicanas para desmantelar las organizaciones de la delincuencia organizada, desbaratar sus actividades criminales, arrestar y enjuiciar con éxito a las personas involucradas (especialmente los cerebros del narcotráfico, sus lugartenientes, ejecutores y lavadores de dinero).
- Promover la modernización y reforma del sector de la justicia penal en México para reducir la corrupción y el abuso de autoridad.
- Mejorar el control por parte de México de sus fronteras (especialmente con los Estados Unidos), de las aguas territoriales y del espacio aéreo para impedir que los delincuentes contrabandeen drogas, armas u otro contrabando a México o a través de México a los Estados Unidos.
- Mejorar la cooperación y coordinación bilaterales para reducir la circulación de drogas, armas y demás artículos traficados entre México y los Estados Unidos.
- Fortalecer los controles en México del lavado de dinero y la aplicación de leyes de incautación y confiscación, incluidas reformas jurídicas para permitir que se pueda compartir el producto de las incautaciones y confiscaciones con los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

¹⁶ www.sre.gob.mx

- Fomentar por medio del uso de adelantos científicos y tecnológicos un aumento en la erradicación enérgica por parte de México de los cultivos ilícitos para la producción de drogas.
- Intensificar el enfoque y la dedicación de México con el objeto de combatir la creciente producción de metanfetaminas, otras drogas sintéticas y sustancias químicas precursoras.
- reducir la demanda nacional mexicana de drogas ilícitas y movilizar a las comunidades en la lucha contra el narcotráfico.¹⁷

Los programas bilaterales de aplicación de la ley con los Estados Unidos durante el sexenio foxista promovieron y apoyaron las actividades de México para fortalecer la capacidad institucional y de infraestructura de sus sectores judicial y de aplicación de la ley, y se centraron en la lucha contra el narcotráfico y la seguridad a lo largo de la zona fronteriza de los Estados Unidos y México.

La participación de los Estados Unidos en los programas bilaterales consistió en mejorar la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley con miras a: perseguir con resolución a los elementos de la delincuencia organizada; incautar drogas, armas, explosivos y demás contrabando ilícito que perjudiquen a los ciudadanos de los Estados Unidos; se centró en el producto financiero obtenido de las actividades delictivas; y fortaleció las instituciones judiciales y encargadas de hacer cumplir la ley. A continuación se describen las principales categorías de programas bilaterales que abordaron estos objetivos fundamentales. Los Gobiernos de los Estados Unidos y de México emprendieron el programa de Control de Fronteras después de la firma del acuerdo bilateral de 2002 de Alianza para la Frontera.

¹⁷ www.segob.org.mx

A partir de 2003, los organismos asociados de los Estados Unidos y México crearon proyectos piloto para emplear la tecnología moderna con el fin de mejorar la capacidad de México de detectar e incautar embarques de armas de posibles terroristas, drogas ilícitas, dinero en efectivo y demás contrabando (especialmente a lo largo de su frontera terrestre común con los Estados Unidos) y simultáneamente acelerar la circulación transfronteriza legítima de visitantes, mercancías y servicios de buena fe. Estas actividades no sólo ayudan a fortalecer los controles fronterizos de México (por ejemplo, por medio del uso de equipos de inspección no intrusivos), sino también a mejorar la cooperación bilateral (como por medio del uso de sistemas informáticos para intercambiar información sobre los manifiestos de pasajeros de líneas aéreas). En respuesta a los problemas de seguridad pública en la frontera, los Estados Unidos proporcionaron también adiestramiento en seguridad y equipos de rescate al personal fronterizo mexicano. La Dirección de Asuntos Internacionales relativos a Narcóticos y la Aplicación de la Ley (INL) sigue ampliando estos programas bilaterales.

La administración de la justicia consistió en aplicación de leyes relativas al narcotráfico y la delincuencia. Los programas en esta categoría proporcionan asistencia material y técnica, incluido el desarrollo profesional, a las oficinas y programas mexicanos de aplicación de la ley, y se centran principalmente en la Oficina del Procurador General (PGR) de México. El objetivo consiste en mejorar la capacidad institucional de los investigadores penales, fiscales y expertos penales de las instituciones mexicanas federales, estatales y municipales de investigación, fiscalía y judiciales para actuar eficazmente en la lucha contra el narcotráfico y demás actividades de la delincuencia organizada, incluido el terrorismo. Los proyectos de estos programas incluyen la profesionalización y capacitación, apoyo de equipos e infraestructura, asistencia para la erradicación de cultivos ilícitos para la producción de drogas e interdicción del tráfico de drogas, apoyo técnico y logístico para la aviación, actividades para fortalecer los controles del lavado de dinero, iniciativas de lucha contra la corrupción y el programa

“Cultura de la legalidad” (una iniciativa escolar para inculcar un mayor respeto por el estado de derecho).

Los programas para la reducción de la demanda consistieron en la concientización sobre el problema de las drogas y la movilización comunitaria.

Debido a que el creciente consumo interno de drogas en México constituye un grave problema social y ofrece a los narcotraficantes un creciente mercado rentable, los programas bilaterales se centran en la información pública y en la educación destinadas a las poblaciones de alto riesgo para prevenir el consumo de drogas ilícitas, principalmente en las zonas urbanas y en las comunidades a lo largo de la frontera común. Los proyectos apoyan a las organizaciones comunitarias no gubernamentales que se esfuerzan por sacar de la calle a los jóvenes, alejarlos de la drogadicción y la delincuencia, y hacerlos participar en otras actividades más sanas. El apoyo incluye material impreso y programas de extensión, así como un plan de estudio para prevenir la drogadicción y la delincuencia. Los Estados Unidos también apoyan un pequeño programa comunitario en Ciudad Juárez que asiste a las víctimas de la violencia familiar relacionada con parejas alcohólicas o drogadictas.”¹⁸

2.2 El caso de la anulación del proceso de certificación

El fin de la Guerra Fría ha afectado la política exterior y de seguridad nacional de Estados Unidos de diferentes formas. De entrada, la desaparición de la amenaza soviética trajo consigo una reconceptualización de la seguridad nacional estadounidense, cuya principal característica consiste en la ampliación de dicho

¹⁸ www.usembassy-mexico.gov/sdelgado.html

concepto. Al aspecto militar, prioritario en la concepción de Guerra Fría, se incorporaron otros elementos que habían ocupado un lugar secundario, a los cuales se otorga ahora una nueva importancia: los aspectos económicos y políticos (democracia y derechos humanos), así como las nuevas amenazas globales (crimen organizado, narcotráfico y problemas ambientales).

Al no existir la Unión Soviética, los castigos para aquellos que violen los intereses estadounidenses pueden ser impuestos, al menos en teoría, sin la oposición de esa gran potencia. De ahí que el impacto potencial tendría que ser mayor sobre aquel que infrinja la ley, y el costo de la aplicación de las sanciones tendría que ser mayor para aquel que sanciona.

Las sanciones son castigos impuestos a un gobierno extranjero con la intención de modificar su comportamiento. Pueden variar ampliamente: una suspensión de la ayuda, una prohibición de ventas militares, una restricción a las importaciones, una cancelación de los derechos de aterrizaje, un embargo total y un veto a la ayuda que prestan los bancos de desarrollo.

Por años, el Congreso y la Casa Blanca han usado las sanciones económicas para castigar o presionar a países que, desde su perspectiva, han violado los valores e intereses estadounidenses. El número, cada vez mayor, de áreas que son consideradas objeto de sanciones son: narcotráfico, carrera armamentista, medio ambiente, comercio, derechos humanos y terrorismo.

Cada sanción tiene su propia duración, severidad, así como su carácter comprensivo o selectivo. Cada sección de ley tiene sus propios términos de imposición de dispensa o de fin de la sanción. Algunas son obligatorias y otras proporcionan autoridad discrecional al presidente. Además, solo ciertas leyes establecen los recursos de que dispone el Congreso en caso de encontrarse en desacuerdo con el presidente.

En 1985, Enrique Camarena, agente de la DEA asignado al consulado norteamericano en Guadalajara, fue secuestrado, torturado y asesinado.

Después del asesinato del agente de la DEA, el Congreso estadounidense impuso la certificación antidrogas.

El presidente estadounidense, con base en la Ley Antidrogas aprobada en 1986 (*Narcotics Control Trade Act*, PL 99-570), concentró las siguientes facultades:

1) Certificar que las naciones habían “cooperado completamente” con los esfuerzos antinarcóticos estadounidenses.

2) Descertificar a un país, pero dispensar la imposición de sanciones por consideraciones de interés nacional.

3) Descertificar e imponer sanciones.

La ley asignó al Congreso la atribución de rechazar una certificación presidencial por medio de una resolución conjunta que debía presentarse en los 30 días siguientes a la decisión del presidente.

El proceso de certificación generó serias tensiones en la relación bilateral desde la implantación de dicha legislación. México consideraba que este proceso era una práctica unilateral y contraproducente a la necesaria cooperación que debe regir los esfuerzos bilaterales en esta materia.

Además, el gobierno mexicano hizo énfasis en la importancia de ejercer acciones de carácter bilateral y multilateral con base en el principio de corresponsabilidad que debe prevalecer en la cooperación en este campo.

La Ley de Asignaciones Presupuestarias para Operaciones en el Exterior para el año fiscal de 1996 suprimió, a principios del mismo, una iniciativa aprobada por la Cámara para restringir la ayuda a México, a menos que controlara el tráfico ilegal de drogas. En ese sentido, se instaba al gobierno de Estados Unidos a alentar a México a realizar mayor esfuerzo en esta área.

Posteriormente, los senadores estadounidenses, criticaron los esfuerzos mexicanos en cuanto al control de drogas, e introdujeron medidas, según las cuales hacían un llamado a la desaprobación de la certificación por parte del presidente y a que se tomaran las medidas conducentes contra el país, a reserva de que se controlara el narcotráfico. A pesar de lo anterior, no se tomó ninguna acción en este sentido.

En junio y julio de 1996, la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron la Ley de Asignaciones Presupuestarias para Operaciones en el Exterior para el año fiscal de 1997 con restricciones para México. La versión de la Cámara contenía la Enmienda *Souder*, la cual proponía prohibir el financiamiento bajo dicha ley, a menos que México redujera el flujo de drogas y controlara el lavado de dinero.

La versión del Senado contenía la enmienda *Domenici*, la cual negaba fondos para la educación y entrenamiento militar, a reserva de que el presidente estadounidense certificara que México había extraditado o procesado a los traficantes de drogas más buscados por Estados Unidos.

De acuerdo con la versión final, se establecía la retención de al menos 2.5 mdd hasta que el presidente estadounidense informara que México había tomado medidas para reducir el flujo de drogas hacia el mercado estadounidense, y procesado a los involucrados en el narcotráfico y el lavado de dinero.

El año de 1997 fue particularmente difícil; lo anterior se explica porque la decisión de Clinton de certificar a México tuvo lugar en medio del arresto del General Jesús

Gutiérrez Rebollo, Coordinador del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

Desde la perspectiva del Congreso, este incidente evidenciaba el fracaso de los esfuerzos de México en materia del combate contra las drogas. El 6 de marzo, el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes aprobó la “HJ Res 58”, que rechazaba la certificación del presidente sobre México, aunque le permitía dispensar las sanciones por un año por consideraciones de interés nacional.

El 12 de marzo de 1997, la Cámara aprobó, por 251 votos a favor y 175 en contra, dicha resolución con la enmienda *Dennos J. Hastert* (R-Illinois), que difería la desaprobación de la certificación del presidente a condición de que éste presentara un informe, dentro de los 90 días a partir de la promulgación de dicha ley, en el cual asegurara haber obtenido el compromiso de México a realizar progresos en áreas específicas de la cooperación para el control de drogas.

El 20 de marzo, eludiendo la confrontación con los gobiernos de Clinton y México, el Senado aprobó abrumadoramente, por 94 votos a favor y 5 en contra, la enmienda *Coverdell-Feinstein* a la “HJ Res 58” (conocida así por sus patrocinadores *Paul Coverdell*, republicano de Georgia y *D. Feinstein*, demócrata de California), que solo decretó una revisión de seis meses de los esfuerzos antinarcóticos de México.

El 1 de septiembre, Clinton debía presentar un informe al Congreso en el cual había que reportar si México había hecho “progresos significativos y demostrables” en áreas como el desmantelamiento de los carteles de drogas, la mejoría de las relaciones con las agencias estadounidenses ejecutoras de la ley y la instrumentación de leyes sobre el lavado de dinero.

En lo que se consideró una importante concesión a la Casa Blanca, se omitió la demanda de que al Congreso se le permitiera votar para aceptar o rechazar el informe.

La acción del Senado colocó a los líderes de la Cámara de Representantes en un dilema ya que, a fin de lograr una resolución conjunta sobre México, ésta tendría que aceptar la versión del Senado, la cual tenía posibilidades de ser aprobada por un margen mucho más amplio que la propuesta de la Cámara de Representantes.

El Congreso no completó su acción sobre la medida dentro del tiempo especificado. Así, en mayo de 1997, el presidente Clinton decidió que observaría la versión del Senado de la “HJ Res 58”, lo cual implicaba que en el mes de septiembre presentaría un informe, como de hecho sucedió.

Durante 1998, la certificación presidencial sobre México fue nuevamente objeto de debate en el Congreso de Estados Unidos. A principios de marzo, se introdujeron resoluciones de desaprobación en ambas cámaras. La “SJ Res 24” desaprobaba la certificación del presidente y reclamaba el retiro de la ayuda; la “SJ Res 43” permitía al presidente evitar la retención de la asistencia en caso de que la aplicación de las sanciones afectara intereses nacionales vitales. En la Cámara de Representantes, los republicanos de Florida, introdujeron la “HJ Res 114”, que disponía lo mismo.

En el Senado, la aprobación de las iniciativas se introdujo tardíamente, dos días antes de la fecha límite para adoptarlas. La “SJ Res 43” fue desechada y la “SJ 42” provocó un arduo debate. Sus copatrocinadores argumentaron que el gobierno de México había hecho muy poco para cumplir con los requerimientos más reiterativos del Congreso: desarticular los carteles más importantes, eliminar la corrupción relacionada con las drogas en el sistema judicial, apoyar las solicitudes de extradición de sus nacionales y permitir que agentes de la Agencia Antinarcóticos estadounidense (DEA) porten armas para su defensa.

Los opositores a la resolución sostuvieron, por su parte, que el gobierno mexicano había sido más cooperativo en el último año y que la legislación sobre la certificación ignoraba el papel de la demanda estadounidense en el fomento al comercio de drogas.

Asimismo, insistieron en que la descertificación sería contraproducente, pues, además de inflamar el sentimiento antiestadounidense en México, propinaría un duro golpe a la economía del país.

En el Senado, la “SJ Res 42” fue derrotada por 45 votos a favor y 54 en contra.

A diferencia del año anterior, la Cámara de Representantes no asumió una actitud francamente beligerante para descertificar México.

A diferencia de lo que se esperaba, en 1999 el debate sobre México en el Congreso estadounidense se relajó. En la Cámara de Representantes, antiguos críticos de los esfuerzos de México en el combate contra el narcotráfico, los representantes *Shaw* y *Mica*, presentaron por separado, dos resoluciones para desaprobación la certificación otorgada por el presidente el 26 de febrero: las resoluciones conjuntas “HJ Res 35”⁰ y “HJ Res 43”. Ninguna de dichas resoluciones fue sometida a votación.

Esta vez, los esfuerzos tendientes a descertificar a México no encontraron eco en el Senado estadounidense.

Finalmente, el gobierno de México, a través de la Canciller Rosario Green, declaró que su preocupación con relación a dicho asunto había sido externada a la administración del presidente Clinton, al respecto de lo cual hizo énfasis en que

“las medidas que se adopten deben apegarse estrictamente al marco acordado de nuestra cooperación” bilateral en materia de combate contra el narcotráfico.¹⁹

La certificación fue cambiando de sentido, la llamada “Acta 3164”, que impone sanciones económicas a personas extranjeras que se compruebe, según el gobierno estadounidense, que están involucradas en el narcotráfico hacia Estados Unidos. El presidente deberá presentar un informe con los nombres de los principales narcotraficantes al Comité Selecto Permanente de Inteligencia y a los Comités Judicial y de Relaciones Internacionales, de las Fuerzas Armadas y de Formas y Procedimientos de la Cámara de Representantes, así como al Comité Selecto de Inteligencia, Judicial, de Relaciones Internacionales, de Fuerzas Armadas y de Finanzas del Senado.

Esta identificación pública se presentó por primera vez el primero de junio.

Según el acta 3164, “se bloquearán todas las propiedades e intereses en propiedad dentro de los Estados Unidos o bajo posesión o control de cualquier estadounidense.”²⁰

Los sancionados no podrán realizar ninguna operación financiera o comercial dentro de Estados Unidos ni con sus empresas, están involucradas muchas más personas y agencias que en el proceso de certificación. La diferencia es que la certificación se aplica a Estados y esta Ley se aplicará exclusivamente a personas y empresas.

Estimulados por la elección de Vicente Fox, en julio de 2000, los congresistas consideraron exentar a México del procedimiento de certificación en 2001.²¹

¹⁹ Ruiz Paniagua, Rosalva. “Las sanciones como instrumento de política exterior en temas de seguridad nacional, narcotráfico y libertad religiosa: el caso de Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*. N59, febrero 2000, pp.174-202.

²⁰ Fernández Méndez, Jorge. “La nueva amenaza antinarcóticos de Estados Unidos”. *Revista Milenio*. N.240, 23 de abril 2000, pp. 36-38.

²¹ Davidow. *Op. cit.* p. 102.

En el año 2002 suspendió el Capitolio la certificación antinarcofráfico; entre elogios a la Procuraduría General de la República por la captura de grandes capos, la Cámara de Representantes de Estados Unidos anuló el proceso anual de certificación para el combate contra el narcofráfico.

“Representantes de ambas cámaras han acordado incluir la suspensión de la certificación en la versión final del proyecto de ley, lo cual marca un giro importante en la política estadounidense hacia México y un triunfo diplomático para el gobierno de Fox, quien había trabajado para este fin”.²²

La Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el 25 de septiembre de 2002 la suspensión permanente de la certificación de México en la lucha contra el tráfico de drogas en su actual forma, en medio de expresiones de apoyo de los legisladores al trabajo antidrogas del gobierno mexicano.

En votación oral la Cámara formalizó los cambios que habían sido aprobados por un año, por la anterior Legislatura, tras considerar que la certificación es poco efectiva y ha generado tensiones en países como México.

Por la noche, en la Ciudad de México, la Presidencia de la República emitió un comunicado en el que destacaba que “el fin del proceso de certificación en materia de combate a las drogas es un éxito de la política exterior del presidente Vicente Fox”.

Añade el texto de la Presidencia que desde su campaña electoral, el presidente Fox estableció como uno de sus objetivos eliminar la irritación que generaba año con año el proceso de certificación en la relación con Estados Unidos. “Hoy ésta es una promesa cumplida”, señalaba.

²² Jim Cason y David Brooks “Eliminará EU la certificación a México de la lucha antidrogas”, *La Jornada. Diario*, 14 de noviembre de 2001, p. 37

El comunicado refería además que el año anterior, y gracias a las gestiones mexicanas, el Congreso estadounidense había aprobado la suspensión por un año del proceso de certificación; desde entonces el gobierno mexicano se propuso influir con todos los medios a su alcance para lograr la suspensión definitiva.²³

México no fue incluido ese año en el programa de certificación de Estados Unidos, pues las autoridades antinarcoóticos juzgaron que el gobierno foxista estaba combatiendo el narcotráfico. Esta vez con la captura del jefe del cartel de Tijuana, el narcotraficante Benjamín Arellano Félix, y la muerte de su segundo a bordo, Ramón Arellano Félix, tanto las autoridades estadounidenses como las mexicanas se mostraron muy satisfechas.²⁴

“La certificación fue suspendida en el 2001, durante un año y como muestra de los nuevos consensos generados en Washington. Un año después la Cámara de Representantes aprobó la suspensión permanente de la certificación, en su forma actual, en un clima de apoyo al trabajo de la administración de Vicente Fox y tras considerar que el mecanismo había generado tensiones innecesarias con países como México.”²⁵

En 2002 ambas Cámaras promulgaron la legislación que dio por terminado el proceso de certificación.

²³ NOTIMEX “EU suspende definitivamente la certificación de México”, *La Jornada. Diario*, 26 de septiembre de 2002, p. 18

²⁴ <http://dgcs.pgr.gob.mx/Sintesis/Matutina/Matutina2002/MatutinaSeptiembre2002/Sep2602.htm>

²⁵ García Contreras, David. *La relación bilateral México – Estados Unidos: entre la alternancia política y el activismo desencantado*. En Uscaga, Carlos “La política económica exterior de México en la cuenca del pacífico frente a un sistema mundial en transición”, UNAM, 2004, p. 66.

Conclusiones.

Al compartir una frontera tan amplia con Estados Unidos, gran parte de la actividad criminal relacionada con las drogas en México está ligada con el mercado ilegal de drogas estadounidense. México es una importante fuente de amapola y marihuana, también es un país de gran tránsito de cocaína, heroína, anfetaminas y marihuana, y las organizaciones criminales con sede en México juegan un papel importante en la distribución de drogas en Estados Unidos, por lo tanto se reconoce que la cooperación bilateral es esencial para tomar acción efectiva contra los grupos criminales transfronterizos.

En su lucha contra el narcotráfico, México aún enfrenta fuertes desafíos. Uno de los más difíciles es la corrupción dentro de las instituciones policíacas fomentada por las organizaciones de traficantes.

Mientras Estados Unidos siga siendo un enorme mercado para las sustancias ilegales, los narcotraficantes encontrarán maneras de satisfacer la demanda.

Las débiles instituciones mexicanas y su porosa frontera norte son fáciles objetivos.

Los esfuerzos para enfrentar a los criminales, interrumpir la cadena de abastecimiento, y arrestar y castigar a los culpables dependerán inevitablemente de qué tan bien pueda desarrollarse la cooperación México – Estados Unidos.

Los narcóticos continuarán siendo un tema imprescindible en la relación bilateral, durante años, la opinión del Congreso norteamericano estuvo enfocada en sus lazos con México (que son infinitamente complejos) en ese único tema: el narcotráfico. Al mismo tiempo, los crecientes niveles de consumo, los cada vez más numerosos crímenes relacionados con las drogas y el temor de que las

sustancias ilegales hagan a México lo que hicieron a Colombia, han propiciado que el gobierno mexicano encare el asunto con mayor seriedad.

Los gobiernos de México y Estados Unidos continúan labrando la infraestructura de mecanismos de coordinación de políticas antidrogas, además de realizar intercambio de entrenamiento e información y de equipo y asistencia técnica; así como la cooperación bilateral en la aplicación de la ley, paso a paso, Estados Unidos y México amplían dicha infraestructura y se avocan a suprimir los impedimentos legales y otras barreras a la cooperación eficaz en contra de las organizaciones criminales transnacionales.

Los estudios sobre el problema del narcotráfico pueden asumir una doble perspectiva. Un tipo de análisis, considera que el origen del problema está en el país importador, Estados Unidos, pues sin la demanda no existiría la necesidad de que otro país produjera y exportara drogas ilícitas. Un segundo análisis, hace hincapié en que la demanda es un hecho, y que por lo tanto, son los países productores quienes tienen la obligación, como miembros de la comunidad internacional y como signatarios de convenios internacionales de narcóticos, de combatir el tráfico doméstico y la producción de enervantes. El combate no puede tener éxito si uno de los socios deja de cumplir su parte.

El desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos constituyen los tres pilares básicos, interdependientes e interrelacionados del sistema de Naciones Unidas, así como las bases indispensables para la seguridad y el bienestar colectivo en el mundo globalizado en el que vivimos, donde solo se pueden solucionar los problemas internacionales, los nuevos desafíos y riesgos, con una acción concertada y solidaria.

Por lo que respecta a la cooperación formal, es posible que sigan negociándose acuerdos, no muy distintos de los anteriores, con la intención de cerrar el paso, en forma más eficaz, al narcotráfico. En cuanto a la cooperación sustantiva, ninguno de los dos gobiernos tiene posibilidades de lograr sus objetivos con las políticas

vigentes y mediante mayor cooperación bilateral. Los límites de la política punitiva son, hoy día, muy claros y no se explican por falta de colaboración entre gobiernos. El hecho de que las políticas de fiscalización no hayan rendido los beneficios que los estadounidenses esperaban (es decir, reducir el comercio ilegal de drogas y, en consecuencia, el consumo) se explica por las limitaciones de la política misma que, contrario a su objetivo de desalentar el narcotráfico, lo ha alentado.

Por lo que se refiere a las posibilidades de conflicto, la variable fundamental es la política estadounidense relativa a la aplicación extraterritorial de sus leyes. En la medida en que el gobierno de los Estados Unidos decida respetar las jurisdicciones nacionales en materia de procuración de justicia, el conflicto tenderá a disminuir, independientemente de los aumentos en la exportación mexicana de drogas, de las variaciones en el consumo de drogas en la Unión Americana y de la multiplicación de acuerdos para agilizar la asistencia jurídica entre países o para hacer más eficaz la colaboración entre policías.

Negociar acuerdos para obtener un compromiso explícito por parte del gobierno de los Estados Unidos no resuelve todos los problemas ni evita el surgimiento de conflictos, pero puede, en rigor, ser una estrategia adecuada para compensar la debilidad relativa frente a un vecino que ha decidido extender su brazo justiciero más allá de sus fronteras. Por lo tanto, es probable que toda acción estadounidense que el gobierno mexicano interprete como violación de su soberanía genere la misma respuesta: la negociación de nuevos acuerdos para refrendarla.

Los Estados Unidos son hoy un gran productor de droga, pero ¿quién certificará sus esfuerzos antinarcóticos? La experiencia internacional demuestra que no se acaba con el narcotráfico aplicando medidas unilaterales, ni a través de la injerencia en la vida interna de otros países; la mejor forma de combate es la

cooperación efectiva y la acción concertada a partir del estricto respeto a la soberanía de cada país.

El combate contra el narcotráfico depende de la aplicación de la ley, la confiscación, la reducción de la oferta y la disminución de la demanda; abandonar cualquiera de estos esfuerzos causaría un grave daño a la cooperación bilateral.

No se justifica lo injustificable, no se pretende desmontar el aparato persecutorio ni se trata de legalizar lo ilegítimo. La justicia sin la fuerza es impotente, la fuerza sin justicia es tiranía, luego, es necesario conciliar la justicia con la fuerza, y para ello, hacer que lo que sea justo sea fuerte y lo que sea fuerte sea justo mediante la cooperación México – Estados Unidos en el combate contra el narcotráfico.

El narcotráfico está entre los principales temas de la agenda bilateral. Un mayor intercambio de información, y el establecimiento de mecanismos formales para alcanzar metas comunes, caracterizó la cooperación bilateral contra el narcotráfico durante el sexenio foxista; además de la anulación del proceso de certificación, que es un éxito de la política exterior del presidente Vicente Fox.

El ex presidente Fox basó su campaña en la promesa de combatir el crimen y la corrupción, emprendiendo la reorganización y la reforma de las organizaciones de la ley, dando una clara señal de su intención de cumplir; los cambios fueron muy bien recibidos en la lucha para contener un problema internacional que no ha podido erradicarse.

En este contexto, durante el mandato de Vicente Fox, México manifestó su interés por reducir la amenaza al narcotráfico mediante la aplicación de amplios programas de erradicación de amapola y marihuana.

No es posible para México y Estados Unidos enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva individual. Por lo tanto, se hace imperativa la conservación y el fortalecimiento de los mecanismos cooperativos entre los dos países. El logro más importante durante la administración foxista, ha sido el desarrollo de una alianza antidrogas fuerte y vigorosa que se ha creado a partir de una perspectiva común acerca de las amenazas que ha impuesto el problema a ambos países.

Esto es un logro inédito y valioso para la relación de las dos naciones vecinas, y debe de servir como ejemplo para aquellos países que se deben enfrentar, de igual forma, a amenazas de carácter transnacional o internacional. Se reconoce asimismo, que el problema de las drogas no es una guerra a ganar. Es más bien, un problema de naturaleza compleja y de largo plazo que requerirá necesariamente, de la activa participación y apoyo de las dos naciones.

Fuentes de consulta

Bibliografía

- 1.- Castañeda, Jorge, et. al. *La interpenetración cultural: el infundado temor a la norteamericanización. Limites en la amistad México y Estados Unidos.* Ed. Planeta, México, 1989.
- 2.- Cid Capetillo, Ileana, et. al. Lineamientos Generales para la elaboración de proyectos de investigación y para la redacción, Cuaderno de Relaciones Internacionales núm. 1. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de estudios profesionales, coordinación de Relaciones Internacionales, México, 2005.
- 3.- Davidow, Jeffrey. El oso y el puercoespín. Ed. Grijalbo, México, 2004.
- 4.- Del Villar, Samuel, et. al. *El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa.* Compilado por. Riordan Roett. México y Estados Unidos: el manejo de la relación. Siglo veintiuno editores. México, 1989.
- 5.- Escobar, Tomás. El crimen de la droga tóxicos – depresores – estimulantes – drogadicción – Narcotráfico – lavado de dinero – SIDA – Mafias – Geoestrategia. Ed. Universidad, Buenos Aires, 1992.
- 6.- Fernández de Castro, Rafael, et.al. ¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy. Ed. Océano, México, 2001.
- 7.- Kaplan, Marcos. Aspectos Sociopolíticos del narcotráfico. Ed. Amanuense, México, 1992.

- 8.- Kaplan, Marcos, Formación del Estado Nacional en América Latina. Amorrortú Editores, Buenos Aires, 3ª edición, 1983.
- 9.- Rodríguez Manzanera. Los estupefacientes y el Estado Mexicano. Ediciones Botas, México, 1974.
- 10.- Taborga, Huáscar. Como hacer una tesis. Ed. Grijalbo, México, 1986.
- 11.- Uscanga, Carlos et. al. *La relación bilateral México – Estados Unidos: entre la alternancia política y el activismo desencantado*. La política económica exterior de México en la cuenca del pacífico frente a un sistema mundial en transición. UNAM. 2004.
- 12.- Vereza Campos, Mónica, et.al. Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. FCE. México, 1998.

Hemerografía

- 1.- Apuntes de la asignatura Cooperación Internacional del profesor Alex Munguía Salazar.
- 2.- Bosworth, Barry P. and Lusting Claudia. “ Coming together? Mexico – U.S. relations”. Brookings Institution Press Virginia, 1997.
- 3.- Comparecencia del Licenciado Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la H. Cámara de diputados, con motivo de la glosa del II informe de gobierno del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, México, D.F., a 24 de septiembre de 2002.
- 4.- Fernández Méndez, Jorge. “La nueva amenaza antinarcoóticos de Estados Unidos”. *Revista Milenio*. N.240, 23 de abril 2000, pp. 36-38.

5.- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007. Naciones Unidas, Nueva York, 2008.

6.- Ruiz Paniagua, Rosalva. "Las sanciones como instrumento de política exterior en temas de seguridad nacional, narcotráfico y libertad religiosa: el caso de Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*. N59, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, febrero 2000, pp.174-202.

7.- Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua.

8.- Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para Prohibir los Secuestros Transfronterizos.

Mesografía

1.- www.cinu.org.mx

2.- www.dgcs.pgr.gob.mx/Sintesis/Matutina/Matutina2002/MatutinaSeptiembre2002/Sep2602.htm

3.- www.diasiete.com

4.- www.jornada.unam.mx/2006/01/27/025a1pol.php

5.- www.uncjin.org/CICP/cicp.html

6.- www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

7.- www.milenio.com

8.- www.nacionesunidas.org.mx

9.- www.sre.gob.mx

10.- www.segob.org.mx

11.- www.usembassy-mexico.gov/sdelgado.html