

8
2 e.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

LA CONFRONTACION POLITICA ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSES EN MATERIA DE NARCOTRAFICO Y SU IMPACTO EN LA RELACION BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA :

RUTH MENESES ESCALERA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO



1990



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

LA CONFRONTACION POLITICA ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO
 ESTADOUNIDENSES EN MATERIA DE NARCOTRAFICO Y SU IMPACTO
 EN LA RELACION BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS

INTRODUCCION I

CAPITULO I

EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO Y EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA ESTADOUNIDENSE 1

1.1 El Sistema Presidencialista Mexicano 1

1.2 El Sistema Presidencialista Estadounidense 13

1.3 Similitudes y Diferencias Entre Ambos Sistemas 24

CAPITULO II

ACTUACION DE LA ADMINISTRACION REAGAN EN MATERIA DE NARCOTRAFICO 30

2.1 Las Drogas en la Sociedad Estadounidense 31

2.2 La Política Antinarcóticos de la Administración Reagan . . 35

2.3 La Postura del Congreso en la Lucha Contra el Narcotráfico 48

2.4 La Confrontación Política Entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Materia de Narcotráfico 64

CAPITULO III

ACTUACION DE LA ADMINISTRACION DELAMADRISTA EN MATERIA DE NARCOTRAFICO 73

3.1 Antecedentes del Narcotráfico en México 75

3.2 La Política Antinarcóticos de la Administración Delamadrista 83

3.3 El Impacto del Narcotráfico en México 93

CAPITULO IV

EL IMPACTO POLITICO ESTADOUNIDENSE Y SUS CONSECUENCIAS POLITICAS EN LA RELACION BILATERAL 102

4.1 Principales Lineamientos de la Relación Bilateral 103

4.2 El Narcotráfico en la Relación Bilateral	113
4.3 El Narcotráfico en los Encuentros Presi- denciales	127
4.4 El Problema del Narcotráfico en las Reu- niones Interparlamentarias	137
4.5 El Impacto Político de la Relación Ejecutivo- Legislativo en la Relación Bilateral	147
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA	168

INTRODUCCION

El estudio de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, en especial de los actores que intervienen en el diseño de la política estadounidense hacia nuestro país, es cada vez - mas importante debido al elevado nivel de interdependencia que hay entre ambos países.

Por ello, la importancia del análisis de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estadounidenses toda vez--- que ésta puede incidir en forma determinante en las políticas-- implementadas por el gobierno estadounidense hacia México, a la vez que la actuación independiente de estos actores puede llevar a un deterioro de la relación bilateral.

Si bien es cierto que desde el origen de la nación estado_ unidense la relación entre el Presidente y el Legislativo ha si_ do una constante pugna de poder, a partir de la Guerra de Viet_ nam, la confrontación entre estos poderes se acentuó, llevando a un cambio en el debate político interno estadounidense en el_ que el papel del Congreso en la toma de decisiones en cuestiones de política exterior es cada vez mas importante, producto del - debilitamiento de la figura presidencial.

Durante la Administración Reagan, la relación entre el Pre

sidente y el Congreso se caracterizó por la falta de congruen_ -
cia en la implementación de políticas hacia nuestro país, en es_ -
pecial, en lo relativo a la cuestión del narcotráfico, debido -
al grave problema que representa para la sociedad estadouniden_ -
se, el Congreso decidió adoptar un papel mas activo en la elabo_ -
ración de políticas para atacar este mal, principalmente, la --
producción y tráfico proveniente del exterior.

La confrontación entre ambas instancias gubernamentales -
en materia de narcotráfico es resultado del cambio en el deba_ -
te político interno estadounidense en el cual la presencia de -
México, en torno a la cooperación para erradicar este mal tie_ -
ne una mayor presencia. Es en este marco, en que el papel del
Congreso estadounidense en el diseño de la política hacia nues_ -
tro país, contribuyó al deterioro de la relación bilateral, --
prueba de ello, fue la controversia surgida a raíz de las au_ -
diencias del Subcomité del Hemisferio Occidental del Senado --
auspiciadas por el senador republicano por Carolina del Norte,
el conservador Jesse Helms.

Debido a esto, la intención de este trabajo es señalar que
a partir de que se da una mayor interrelación entre el Presi_ -
dente y el Congreso estadounidenses, la relación bilateral en_ -
tre México y Estados Unidos se ve afectada debido a los diferen_ -
tes intereses que estos poderes representan y cuya defensa ---
afecta la elaboración de políticas hacia nuestro país. Como -

fue la aprobación de la Ley Antinarcoóticos en 1986, que representó un endurecimiento de la política antidrogas cuyas consecuencias serían negativas para nuestro país.

A diferencia de lo que acontece en el Sistema Político Estadounidense, en México la relación que existe entre el Presidente y el Congreso, tradicionalmente, ha sido de subordinación del Legislativo al Ejecutivo por lo que hay una total supremacía del Presidente en la elaboración de la política exterior mexicana.

En el primer capítulo, se hace una descripción de las características de los Sistemas Políticos Mexicano y Estadounidense a fin de señalar el grado de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo de ambos países y determinar su incidencia en el ámbito de la relación bilateral mexicano-estadounidense.

En el segundo y tercer capítulo, se hace un análisis de las políticas antinarcoóticos implementadas en Estados Unidos y México, respectivamente, percibiéndose como al interior del gobierno estadounidense la intervención del Congreso en la elaboración de la política antidrogas es determinante, toda vez, que responde a los intereses del electorado estadounidense, sosteniendo que el elevado consumo de drogas existente entre la sociedad estadounidense es consecuencia de la oferta proveniente del exterior, por lo que el objetivo principal de su política antinarcoóticos es la implementación de medidas coercitivas hacia los países de tráfico-

y producción de estupefacientes para lograr una mayor cooperación de estos países en el combate al narcotráfico.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se analizan los principales lineamientos de la relación bilateral entre México y Estados Unidos durante las administraciones de los presidentes De la Madrid y Reagan, y de esta manera señalar la importancia que adquirió el problema del narcotráfico en el ámbito general de la relación y poder determinar el impacto de la confrontación entre el Presidente y el Congreso estadounidenses en esta materia.

CAPITULO I
EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO Y EL
SISTEMA PRESIDENCIAL ESTADOUNIDENSE

1.1 El Sistema Presidencialista Mexicano.

El Sistema Político Mexicano se ha caracterizado por la gran concentración de poder que tiene el Presidente de la República, lo cual le otorga al Poder Ejecutivo un fortalecimiento extraordinario. Este hecho tiene su explicación en el proceso revolucionario que se llevó a cabo en México, y en el documento constitucional que de él emergió.

Pablo González Casanova señala que: "el texto constitucional de México se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los Constituyentes de Filadelfia."¹ Nuestro documento constitucional tuvo como base las ideas de Rousseau en torno a la soberanía popular, las de Montesquieu referentes a la división y equilibrio del poder en tres ramas, y las ideas a que hace referencia Madison en El Federalista respecto a los contrapesos y balances del poder del Estado. Ideas que le dan el fundamento teórico-jurídico a nuestras constituciones.

A pesar de que la estructura del gobierno está inspirada en estas ideas, en la realidad es muy diferente de los modelos ilustrados.

1. González Casanova Pablo, La Democracia en México, p. 23, Ed. Era, Méx 1965

trados del siglo XVIII y principios del XIX. En tal forma que "la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta."² Es decir, dado el desarrollo histórico de la dinámica política en nuestro país, los actores que tomaron parte en ella influyeron para que nuestra estructura gubernamental se alejara de esos modelos.

Al analizar las instituciones implantadas en México, acorde al modelo de gobierno de la teoría política euroamericana se observa que éstas están muy distantes de los modelos de los "tres poderes" o del sistema de "contrapesos y balanzas", dándose por el contrario, una concentración de poder en el gobierno del centro y en el ejecutivo. Perfilándose la imagen de un sistema en el que el Jefe del Ejecutivo tiene un poder ilimitado.

Para entender esta concentración de poder en el Ejecutivo se deben distinguir los verdaderos factores de poder que en México dieron origen a este hecho: "a) los caudillos y caciques--regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros"³, estos últimos surgieron como factores de poder con el desarrollo industrial de México, convirtiéndose así, en instituciones que han influido en la toma de decisión gubernamental.

2. Ibid., p. 23

3. Ibid., p. 45

Estas instituciones fueron adquiriendo diferentes niveles de poder, y es así, que con la Presidencia de Obregón se inicia una etapa muy importante en la historia de México, el control de los caudillos y caciques regionales; perfeccionándose en el gobierno de Calles, a través de la profesionalización del ejército. Este control, es parte de una serie de procesos de concentración del poder presidencial que llevaría a la desaparición del caudillismo.

A pesar de que el Estado mexicano tiene "una amplia base social, un sólido consenso popular, una institucionalidad jurídica y política estable y permanente y un legado ideológico y político de la Revolución Mexicana"⁴, no puede considerársele como un estado democrático. El Estado mexicano es producto de la historia, de la manera en que se llevó a cabo la institucionalización de la política de masas que se implantó durante la lucha revolucionaria, el resultado de ésta fue la creación de un Estado autoritario y antidemocrático.

En sus inicios de 1910-1913 el movimiento revolucionario fue considerado democrático, pero debido a los problemas sociales y económicos surgidos en treinta y seis años de dictadura no podía regir la idea democrática que inició dicho movimiento. Como consecuencia de esta lucha civil se instauró un nuevo tipo

4. Córdova Arnaldo, Nocturno a la Democracia Mexicana, Nexos, No. 98, Febrero 1986, p. 17.

de liderazgo, el caudillismo, donde el caudillo era el líder de las masas.

Aunque el fenómeno del caudillismo duró poco tiempo debido a las pugnas entre ellos, llevándolos a exterminarse entre sí, este fenómeno sentó las bases de una nueva forma de gobernar, - autoritaria y demagógica. Sólo la instauración de un gobierno fuerte, dotado de poderes extraordinarios podía ser capaz de lograr los objetivos de la revolución: "la reforma agraria, nacionalización del subsuelo y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores."⁵

Para Arnaldo Córdova⁶, de esa conciencia autoritaria nació la Constitución del Estado mexicano. En ésta se plasma la decisión del pueblo mexicano de "constituirse en una República, Representativa, Democrática Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."⁷ La división de poderes se establece en -- los artículos 41 y 49 constitucionales. Respecto al Poder Ejecutivo el art. 80 establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

5. Córdova, Op. Cit., p. 19

6. Ibid., p. 19

7. Artículo 40 constitucional, citado en Córdova, Op. Cit., p. 21

Estos artículos tienen su fundamento en la Constitución estadounidense y que harían del Estado mexicano un estado democrático donde los poderes serían autónomos y el Ejecutivo tendría poderes limitados. Sin embargo, "el nuevo estado mexicano surgía de una revolución que había renunciado a los ideales democráticos y que había preconizado la instauración de una Presidencia dotada de poderes de excepción"⁸ y cuyas facultades se plasmarían fundamentalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución mexicana.

Al dotar al Ejecutivo de estos poderes ilimitados se rompía con el sistema de contrapesos y balanzas que caracteriza al Sistema Político Estadounidense, haciendo de este poder una "potencia todavía mas arbitraria y autoritaria"⁹, de esta manera, aun que no existía en realidad un sistema de partidos, la política dejó de depender de individuos de tal forma que la investidura presidencial dejaría de ser personal para institucionalizarse--teniendo una autoridad propia. La institucionalización del poder presidencial se solidificaría con la fundación del Partido Nacional Revolucionario , P.N.R., en 1929.¹⁰

Con la fundación del PNR se monopolizaron los cargos de --elección popular, con la llegada de Cárdenas al poder, éste ---

8. Ibid., p. 21

9. Córdova, op. Cit., p. 22

10. Ver, Hansen Roger D., "El PRI y la Política Mexicana: La Cosa Nuestra", en La política Del Desarrollo Mexicano; y Padgett Leon Vincent, The Mexican Political System, Capítulos I y II.

transformó al partido oficial haciendo de él un instrumento de control de masas, dejando de ser tan sólo la unión de distintos grupos militantes; con este nuevo giro el PNR cambia de nombre en 1938 para convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana, PRM, un partido de organizaciones, no de ciudadanos, integrándose estas organizaciones en sectores corporativos y, así, el partido oficial estaría compuesto por tres sectores, el obrero, el campesino y el popular. Finalmente, en 1946 el PRM se transforma nuevamente, convirtiéndose en una maquinaria de control y manejo de las organizaciones que agrupan a cada uno de los sectores que lo integran, denominándose Partido Revolucionario Institucional.

Con la instauración del partido oficial, el presidencialismo, con su poder ilimitado reconocido ya en la Constitución, ha encontrado en el partido la forma mas efectiva de control y cooptación de los diversos grupos que conforman a la sociedad mexicana. El Sistema Político Mexicano se ha caracterizado por haber logrado mantener una estabilidad política y social a lo largo de sesenta y un años a través del otorgamiento de un poder sin límites a la figura presidencial.

La fecha que marca el inicio de una nueva forma de gobernar en México es el 15 de junio de 1935¹¹, la historia contemporánea

11. García Cantú Gastón, La Ruptura, Excelsior, 21 de octubre de 1988, primera plana.

de México se divide en dos aspectos: el uso del poder constitucional y el abuso del poder político. Cuando Plutarco Elías Calles llega al poder tras la muerte de Alvaro Obregón, en julio de 1928¹², adaptó la dirección política que había recibido otorgándole al Jefe Máximo el poder dual de la nación. Con la ascensión de Cárdenas al poder se marca una etapa determinante en la historia de nuestro sistema político.

"La ruptura de Cárdenas con Calles, 12 de junio de 1935, - fue algo más: la fecha precisa de la fundación del presidencialismo mexicano: poder constitucional y poder político; Jefe del Estado y Jefe del Partido de la Revolución."¹³ Con el fin del Maximato se iniciaría la etapa en que se otorgaría a la investidura presidencial poderes excepcionales.

Para comprender el surgimiento del fenómeno del presidencialismo como base del Sistema Político Mexicano, habría que diferenciar entre caudillismo y presidencialismo, aunque son parte del mismo proceso se les considera dos "categorías históricas diferentes: el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización."¹⁴ En nuestro país, señala Córdova, el presidencialismo surge tras la total desaparición del caudillismo.

12. Espinoza Yglesias M. Impostergable el Cambio al PRI, Excélsior, 15 de agosto de 1988, primera plana.

13. Ibid., p.p.

14. Córdova Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, p. 48

Con la profesionalización del ejército, la eliminación de los caudillos, la ampliación de la red de comunicaciones, la conversión de los jefes militares en empresarios, el encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria son factores que indican la tumba del caudillismo y la transformación del Sistema Político Mexicano con el surgimiento de la época del presidencialismo como la última faceta de la formación de un gobierno fuerte, en el que el poder presidencial deja de pertenecer a un individuo y se convierte en una institución.

Así como el partido gubernamental a través de su superioridad casi absoluta sobre otros partidos y manteniendo un control sobre uniones y sindicatos le proporciona al Ejecutivo ese poder ilimitado, alejándolo de esta forma del modelo clásico de la democracia; "el poder del Presidente dentro del Congreso se aleja por lo menos en la misma magnitud de ese modelo"¹⁵, mostrando con ello, la existencia de un marcado desequilibrio de poder entre esas dos instancias.

González Casanova al describir la relación entre estos dos poderes se remonta a la época de Madero, debido a que es en ésta donde se presenta una fuerte oposición por parte del Congreso

al Presidente. El grupo de oposición existente en esta época - tiende a desaparecer con la llegada de Victoriano Huerta al poder quien disuelve al Congreso. Posteriormente, al reinstaurarse nuevamente el Congreso las diferentes facciones revolucionarias que lo constituyeran presentaron una fuerte oposición a Obregón quien tomó medidas determinantes para controlar al Poder Legislativo, surgiendo desde este momento una de las principales características del Sistema Político Mexicano, el control del Ejecutivo sobre el Congreso.

Tras lo expuesto, González Casanova señala como características del Poder Legislativo en México las siguientes:

"1.- ... Oposición en el Legislativo y rebelión o golpe de estado son fenómenos fácilmente asociables.

2.- Eliminar a la oposición en la Cámara para la supervisión del Ejecutivo, es el razonamiento político inmediato. Provoca una serie de medidas que derivan en el control del Congreso por el Ejecutivo.

...
4.- Las diferencias entre la Cámara heredada y la Cámara renovada son mínimas y no son significativas. El Presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior como de los diputados en su propio gobierno.

no.
5."16

Dadas estas características, el papel del Poder Legislativo

vo en el Sistema Político Mexicano puede considerársele como -- simbólico ya que aparentemente sanciona actos del Ejecutivo y -- las leyes emitidas por éste son aprobadas sin que se dé un deba te real para su aceptación.

Podemos concluir señalando que, el Sistema Presidencialis_ ta Mexicano es el resultado de la lucha armada iniciada en 1910 por una élite que buscaba terminar con una dictadura enarbolan_ do la bandera de la democracia, pero que centraron el poder en los individuos llevando al surgimiento del caudillismo que a su vez daría origen al fortalecimiento de la figura presidencial, - convirtiéndola a ésta en una institución con poderes extraordina_ rios y que se plasmarían en la Constitución de 1917 haciendo --- factible el control total de los diversos sectores de la socie_ dad a través de la formación del partido oficial del cual el Jg fe del Ejecutivo sería también su líder.

Otra característica de nuestro Sistema Político es la movi_ lidad y permeabilidad de individuos y grupos; factores que han permitido la estabilidad y permanencia en el poder de un parti_ do a través del cual se organiza la vida política nacional, el - Partido Revolucionario Institucional.

Asimismo, como señala Carpizo¹⁷, las facultades de que go_

17. Carpizo Jorge. El Presidencialismo, ed. Siglo XIX, Sava, ed., Méx. 1988, p.82

za el Ejecutivo provienen de tres fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. Entre las facultades-- constitucionales pueden señalarse las de nombramiento, las ejercidas en política exterior así como las de iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes. Por lo que respecta a las leyes ordinarias, éstas le confieren al Ejecutivo la facultad de intervenir en los medios masivos de comunicación. En tanto, las facultades provenientes del sistema político son aquellas que se refieren a su postura como líder del Partido gobernante, a la designación de su sucesor así como de los gobernadores.

En cuanto a las funciones que recaen en el Poder Ejecutivo, Carpizo señala que éstas son de carácter político, administrativo, económico y social; fungiendo como órgano político al encargarse de las relaciones con los otros poderes, así como con organizaciones políticas y de la representación internacional. Como órgano administrativo tiene a su cargo mantener unidos a los funcionarios y empleados del gobierno federal que conforman el sector burocrático.

Entre las principales atribuciones que se le confieren al Poder Ejecutivo se encuentran las facultades de intervenir en el proceso legislativo a través del derecho de enviar iniciativas de ley, que es regulado por el artículo 71 constitucional. Otro aspecto de su participación en el procedimiento legislativo

es la facultad de veto, que se estipula en el artículo 72 constitucional conforme al cual "el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió"¹⁸, veto que puede ser total o parcial, facultad que, como indica Carpizo, acrecienta los poderes del Presidente en el proceso legislativo.

Así como el Presidente tiene facultades en el proceso legislativo, también tiene facultades de legislar en casos de:

- a) cuestiones de emergencia, según el artículo 29 constitucional;
- b) las medidas de salubridad de acuerdo a la fracción XVI del art. 73;
- c) los tratados internacionales, según la fracción I del art. 76 y la X del art. 89;
- d) la facultad reglamentaria, según la fracción I del art. 89, y
- e) la regulación económica, según el párrafo segundo del art. 131.

Finalmente es conveniente destacar las funciones que tiene el Ejecutivo en materia de política exterior y que son establecidas en la fracción X del artículo 89 el cual faculta al Presidente para "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar -

tratados con las potencias extranjeras, sometién_dolas a la rati_ cación del Congreso Federal"¹⁹, asimismo, otra de las faculta_ des que recaen sobre el Ejecutivo es que él es quien representa_ al país hacia el exterior.

Con estas prerrogativas, que como menciona Carpizo, goza el Ejecutivo, se define mas claramente que nuestro sistema políti_ co es un sistema presidencial puro dada la supremacía que tiene el Poder Ejecutivo sobre los otros poderes de la Unión.

1.2 El Sistema Presidencial Estadounidense.

Los fundamentos que sirven de base para la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, la cual da origen al Siste_ ma Presidencial Estadounidense, están en la doctrina estoica, - que sostiene como principal fundamento una norma de vida común_ para todos los hombres; y en uno de los ideólogos franceses con_ siderado piedra angular para la formación del sistema constitu_ cional estadounidense, Montesquieu, "aunque la teoría de Montes_ quieu se basaba en una teoría errónea de la constitución ingle_ sa, su doctrina halló rápida aceptación por parte de los funda_ dores del sistema constitucional norteamericano"²⁰, a través_ de su obra "El Espíritu de las Leyes" publicada en 1748. Los--

19. Ibid., p. 127

20. Saye Albert, Principios del Gobierno Americano, Cap. I, p. 16

primeros colonizadores de Estados Unidos trajeron consigo conceptos como los de soberanía popular y gobierno representativo que prevalecían en la forma de gobierno británico.

"El primer asentamiento británico permanente en América tuvo lugar en Jamestown, Virginia en 1607. Recién en 1773, casi un siglo y cuarto mas tarde, fue colonizada Georgia, la última de las trece colonias británicas..."²¹ Aunque cada una de las colonias tenían características especiales en su forma de gobierno, en todas ellas se reflejaba la influencia del régimen británico. Cada colonia tenía un poder legislativo constituido por dos Cámaras, un gobernador y un sistema de tribunales.

A raíz del triunfo de Inglaterra sobre Francia, tras una serie de conflictos se asignó la llamada "Paz de París" en 1763 estableciéndose la supremacía colonial de los ingleses, esto llevó a la revolución norteamericana, ya que el gobierno inglés comenzó a imponer a las colonias establecidas en Norteamérica una serie de impuestos que regulaban el comercio colonial.

Con el establecimiento en 1765 de un nuevo programa impositivo, "La Ley de Sellos"²², por parte del Parlamento Británico-- que exigía la imposición del uso de estampillas fiscales en todos los productos de las colonias, se generó una fuerte oposición --

21. Saye, Op. Cit., p. 32

22. Ibid., p. 37

por parte de los colonos norteamericanos y en octubre de ese año, delegados de nueve colonias se reunieron para protestar por esta ley y conseguir su derogación. Tras esta ley, los conflictos entre Inglaterra y sus colonias se agravaron hasta el punto de que en mayo de 1774 a raíz de disturbios en el Puerto de Boston el Parlamento Inglés promulgó "La Ley del Puerto de Boston" siendo considerada por las colonias junto con otras leyes como intolerables.

Debido a esta situación, en septiembre de 1774, las trece colonias decidieron reunirse en Filadelfia en lo que se llamaría el "Primer Congreso Continental" para adoptar varias resoluciones como medida de protesta contra las acciones llevadas a cabo por el gobierno inglés. Al año siguiente se celebró el Segundo Congreso Continental donde se resolvió que éste asumiera el papel de un gobierno provisional dado el estado de guerra que prevalecía y con el objetivo de llegar a independizarse de Inglaterra.

Así, el 15 de mayo de 1776 una convención celebrada en Virginia, resolvió unánimemente que los delegados designados para representar a dicha colonia propusieran al Congreso que se proclamasen "Colonias Unidas Estados Libres e Independientes"²³ y tras una serie de debates el Congreso adoptó esta resolución proclamándose la independencia de las colonias el 4 de julio de 1776.

La Declaración de Independencia refleja la ideología del -- Contrato Social de John Locke que sostiene la igualdad del hom_ bre, los derechos naturales, la naturaleza contractual del go_ bierno, así como el derecho de los gobernados de levantarse con _ tra el gobierno que los rija si éste dejase de actuar con justí_ cia.

Así, el Segundo Congreso Continental se convierte en el pri_ mer gobierno central de Estados Unidos que para darle a este go_ bierno de facto, una base de jure, aprueba un anteproyecto de -- Constitución entre cuyas características principales destacaban_ "el reconocimiento de la completa e indiscutible soberanía de los estados; la simplicidad de la estructura gubernamental, que esta_ blecía la formación de un órgano único, un Congreso"²⁴; los artí_ culos limitaban las atribuciones del gobierno central.

Posteriormente, en mayo de 1787, se celebró en Filadelfia, - la primer reunión formal de lo que sería la asamblea mas importan_ te de la historia estadounidense, la Convención Federal o Consti_ tuyente que redactó la Constitución de los Estados Unidos de Amé_ rica.

Durante la realización de la Convención Constituyente, el - gobenador de Virginia, propuso que debería establecerse un gobier_ no nacional que estuviera formado por un poder Legislativo, un -

24. Ibid., p. 41

Ejecutivo y un Judicial Supremo. Al respecto, se presentaron-- dos planes, el Plan de Virginia y el Plan de New Jersey, los cu les concordaban en que debía elegirse un "Ejecutivo Nacional"²⁵, por la legislatura, asimismo, ambos planes contemplaban la dispo sición sobre un presidente elegido por un colegio electoral que tuviera amplios poderes. Por lo que se refiere al Poder Legislati vo se estableció que la representación de los estados en la - Cámara Baja fuera de acuerdo con la población de éstos, mientras- que en la Cámara Alta a cada estado se le permitía tener dos repre sentantes. Quedando así establecidas las bases del Sistema- Político Estadounidense.

Como señalan Saye y James Wilson²⁶, el rasgo mas caracterífi cico del sistema de gobierno que se estableció en la Constitución es la unión federal, en la que el poder se distribuye entre la- nación y los estados. A esto, James Madison aclaró que el "térmi no nacional" se aplicaba al gobierno previsto por la Constituci ón, porque no "existía ninguna otra denominación técnica o -- apropiada aplicable a ese nuevo y singular sistema."²⁷

La unión federal estadounidense está constituida por un go bierno nacional fuerte, con un ámbito de autoridad bien definido, y por cincuenta gobiernos estatales relativamente independientes con atribuciones propias y cuyas áreas de autoridad son estableble cidas en la misma constitución.

25. Ibid., p. 49

26. Ver, Wilson James, American Government Institutions and Policies, Cap. 11

27. Citado en, Saye, Op. Cit., p. 75

La Constitución estadounidense al delimitar las facultades correspondientes a cada poder, refleja una cierta rivalidad entre el Presidente y el Congreso de la nación. Para determinar los factores que provocan esta rivalidad hay que establecer el ámbito de poder y características de estas ramas del gobierno estadounidense.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, puede hablarse de -- que existe la unidad del cargo presidencial y la independencia -- que le otorga la propia Constitución; también es importante des- tacar las características inherentes a la persona que ocupa el -- cargo presidencial, ya que éstas pueden facilitar o dificultar -- la relación entre el Congreso y el Ejecutivo: "1) la influencia de individuos de fuerte voluntad sobre la presidencia; 2) las -- exigencias de expansión del poder presidencial...; y 3) la nece- sidad de una acción ejecutiva extraordinaria en casos de emergen- gencia nacional, especialmente, en tiempos de guerra."²⁸

Aunado a estos factores, otra característica que diferencia el grado de poder entre estas ramas, es la forma en que se elige al Presidente de los Estados Unidos, "un candidato presidencial es nominado durante una elección en una convención..."²⁹ asimig mo el Ejecutivo está facultado para designar a los miembros de -- su gabinete con el consejo y consentimiento del Senado y "a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyos cargos se es- tablezcan por la ley."³⁰

28. Saye, *Ip. Cit.*, p. 227

29. Wilson, *Op. Cit.*, p. 313

30. Constitución de E.U., Art. II, Secc. 2

En lo relativo a proyectos de ley, el Presidente al negociar con el Congreso la aprobación de éstos, puede recurrir a su carácter de líder del pueblo estadounidense, como jefe de un partido político y como jefe del poder ejecutivo, pudiendo hacer uso de "tres disposiciones constitucionales que facilitan esta negociación"³¹:

El Poder de Veto.- La Constitución otorga al Presidente el poder de vetar una legislación. Este derecho de decir no, no sólo es una forma de bloquear alguna acción legislativa sino también una manera de forzar al Congreso para negociar políticas -- sustanciales. Esta facultad constitucional otorgada al Ejecutivo le da el derecho de vetar no sólo todos los proyectos sino -- también "toda orden, resolución o voto para los cuales sea menester la concurrencia del Senado y de la Cámara de Representantes"³².

Mensajes al Congreso.- El Ejecutivo debe dar un informe -- anual al Congreso de sus actividades, mensaje que se da en la -- apertura del período de sesiones; no obstante, el Presidente puede presentarse ante el Congreso en cualquier otra oportunidad -- con el objeto de convencer a los miembros de éste para que lo -- apoyen en alguna iniciativa.

31. Wilson, Op. Cit., p. 341

32. Citado en, Saye, Op. Cit., p. 230

Control de las sesiones del Congreso.- El Presidente tiene la facultad de convocar a sesiones especiales del Congreso.

Si bien el Poder Ejecutivo está dotado de poderes específicos, la estructura federal que es base del Sistema Político Estadounidense le da a la división de poderes una característica de "frenos y contrapesos" que limitan el ámbito de poder de estas ramas del gobierno.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, las limitantes -- que el Congreso ejerce sobre el Presidente de la nación, ocasionando "conflictos de liderazgo entre el Congreso y el Ejecutivo"³³, son: teóricamente, el Congreso puede llevar a cabo un juicio político, impeachment, contra el Jefe del Ejecutivo. El control más efectivo que tiene el Congreso frente al Presidente es el relativo a cuestiones de tipo económico. El Congreso tiene que aprobar los programas de gasto interno y ayuda externa, limitando con ello las políticas internas y operaciones militares que el Presidente pretenda llevar a cabo. Otro tipo de control es a través de comités permanentes de investigación en ambas Cámaras con el propósito de obtener información en torno a las actividades del Presidente y su administración. Finalmente, el Congreso tiene un control de organización sobre la burocracia federal, tiene atribuciones para crear y abolir organismos y deter

33. Wilson, Op. Cit., p. 267

minar su estructura y ubicación ya sea dentro o fuera de la rama ejecutiva.

Una de las características que distinguen al Sistema Político Estadounidense es la confrontación existente entre el Congreso y el Presidente. Como señala Edwards³⁴, las áreas de mayor conflicto son : el poder de veto, las nominaciones de altos funcionarios y en el ámbito de la política exterior.

Cuando el Congreso pasa un proyecto de ley que debe ser sometido a consideración del Presidente, éste tiene varias opciones, en los diez días siguientes en que el proyecto le fue puesto a consideración, exceptuando los domingos, el Presidente puede:

- 1) firmar el proyecto , convirtiéndolo en ley,
- 2) no firmarlo y regresar el proyecto a la Cámara de la cual surgió , dando una explicación del porque no la aprobó, y
- 3) no hacer nada. En estos dos últimos casos el Presidente ha ejercido su poder de veto.

En lo que respecta a la política exterior, tanto Edwards³⁵ como Spanier y Noguee³⁶ coinciden al señalar que la separación de poderes es un punto crítico en la conducción de una efectiva política exterior. Aunque en un principio esto no fue un asunto relevante, es a partir de la Segunda Guerra Mundial en que Esta-

34. Edwards George C., Presidential Influence in Congress, p. 19

35. Ibid., p.24

36. Spanier J, Noguee J., Congress, The Presidency and American Foreign Policy, Preface.

dos Unidos surge como una potencia mundial, en que dicha división de poderes es considerada como un punto álgido en la elaboración de una política exterior.

"Enfrentados a las iniciativas presidenciales internas, el Congreso... tiene gran confianza en su propia información y juicio. Pero confrontadas a las iniciativas presidenciales relativas al exterior, el Congreso... por lo regular carece de estos elementos..."³⁷ por lo que se ha preferido ceder el poder y la responsabilidad al Presidente, es decir, en lo relativo a la política exterior puede hablarse de una supremacía del poder presidencial.

Si al inicio del nuevo papel de Estados Unidos, como potencia mundial podía hablarse de una política bipartidista, es a partir de ésta cesión de poder al Presidente que se habla de una "presidencia imperial"³⁸ que llevó a un abuso de poder como pudo percibirse en hechos como la Guerra de Vietnam y el caso Watergate. Como resultado de esto, el Congreso decidió adoptar una actitud más activa en política exterior y limitar las atribuciones del Ejecutivo en esa área.

Entre las medidas que el Congreso adoptó y cuyo principal objetivo consiste en el restringir la actuación del Presidente --

37. Schlesinger A., La Tentación Imperial, Contextos, Enero -- 1988, pp. 28, 30.

38. Ibid., p. 28; Spanier, Op. Cit., p. ix

son:

1. La Resolución de Poderes de Guerra de 1973 que otorga al Con
greso la facultad de decidir sobre el envío de fuerzas militares
al exterior.
2. Acuerdos Ejecutivos.- aquellos acuerdos que lleva a cabo el
Presidente con representantes de otros países pero que no tienen
un carácter obligatorio y por ello no se les puede considerar co
mo tratados.
3. Un incremento en el número de restricciones en torno a la asis
tencia militar o transferencia de armas a otros países, incluyen
do un veto legislativo a transferir determinadas armas que exce
dan cierta cantidad de millones de dólares.
4. Operaciones de inteligencia, "el Congreso instauró comités es
peciales para supervisar las actividades de la CIA"³⁹, que super
visan las intervenciones abiertas en otros países y subversiones
encubiertas contra regímenes extranjeros. En esta forma es que -
el Congreso ha llegado a tener un rol mas importante en la reali
zación de la política exterior y la relación ejecutivo-legislati
vo ha llegado a equilibrarse en asuntos considerados de seguridad
nacional.

No obstante, persisten los conflictos entre estos poderes--
y son atribuibles a la falta de consenso en torno al rol de Esta
dos Unidos en el mundo; a que estas instituciones separadas tie_

nen poderes divididos; una rivalidad institucional, ya que el Congreso es renuente a subordinarse al Ejecutivo en asuntos de política exterior, "quienes están en el Poder Ejecutivo invocan la necesidad del secreto y los del Poder Legislativo invocan la necesidad de un proceso"⁴⁰; la relación es partidista, ya que mientras en lo referente a políticas internas puede darse un apoyo unipartidista, la política exterior requiere de un apoyo bipartidista; el tipo de sistema electoral, ya que la forma en que son electos los hace defender intereses muy diferentes; la organización del Congreso, que al ser descentralizada no permite que los miembros de éste conozcan una ley en su totalidad, a diferencia del Presidente lo que le hace mantener un liderazgo en materia de política exterior.

1.3 Similitudes y Diferencias Entre Ambos Sistemas

Después de haber hecho una breve descripción de las principales características de los Sistemas Políticos Mexicano y Estadounidense procuraremos establecer algunos puntos de comparación entre ambos sistemas. En primer lugar, el desarrollo histórico del que surgieron; en segundo, las facultades de los poderes ejecutivo y legislativo de ambos países; y, por último, la relación ejecutivo-legislativo en ambos sistemas.

40. Ver, Kissinger Henry, "Mito y Realidad...", Novedades, p.p. nov. 11, 1987; y, Maynes Charles, "El Antisovietismo de R.R....", Exc., p. 26A, junio 13, 1987.

El actual Sistema Político Mexicano es el resultado de una lucha de las clases medias por acabar con una dictadura, el Porfiriato, y en cuyos inicios buscaba un sistema democrático, además de plasmar los derechos de los ciudadanos en un documento, -- La Constitución de 1917, que tuvo como bases los principios de la Revolución Francesa y de la Constitución de los Estados Unidos, los cuales establecían una separación de poderes y un equilibrio en los derechos y obligaciones de cada uno de ellos.

Sin embargo, el curso que tomó el proceso revolucionario de 1910 llevó a un resultado muy diferente. La presencia de líderes carismáticos que guiaran las luchas revolucionarias llevó a la concentración de poder en un solo individuo, dando lugar a un fenómeno muy singular, el caudillismo, que a su vez, sería el antecedente del Presidencialismo, piedra angular del Sistema Político Mexicano, otorgándole a la investidura presidencial un poder ilimitado, y que a través del partido oficial podría tener el control de las masas y un apoyo total en sus iniciativas en política interna y externa.

Los orígenes del actual Sistema Político Estadounidense se remontan al establecimiento de las colonias británicas en territorio americano. Los colonizadores ingleses basaron su estructura de gobierno en el régimen inglés por lo que facultó a un congreso para que gobernaran al interior de las colonias. Cuando -

las relaciones con el gobierno inglés se deterioraron a raíz de las medidas impositivas sobre los productos de éstas, decidieron crear un órgano compuesto por delegados de las trece colonias -- que los representase frente a Inglaterra y a la postre obtendrían su independencia.

El hecho que desde un principio se delegara el poder en un órgano compuesto por varios miembros es el punto de partida para diferenciar el equilibrio de poder entre los sistemas políticos-mexicano y estadounidense. Los Fundadores de Filadelfia al elaborar la Constitución que regiría a los Estados Unidos de Norteamérica dejaron asentado que el poder ejecutivo no podría actuar en forma totalmente independiente sino que tendría que poner a consideración del Congreso sus iniciativas.

Una segunda diferenciación entre ambos sistemas son las características del Poder Ejecutivo. Aunque la Constitución en ambos países establece poderes específicos al Jefe del Ejecutivo, en México, el Presidente está dotado de facultades extraordinarias, convirtiéndole en la institución política que da al Sistema Político Mexicano su característica esencial y que haría se le conociera como "sistema Presidencialista", como tal, es el Presidente quien tiene el control total de los diversos grupos que integran a la sociedad mexicana a través del partido oficial.

A diferencia de esta extralimitación de poderes que se da -

en México, en Estados Unidos las facultades que le son otorgadas al Presidente tiene un ámbito de poder bien delimitado, teniendo que mantener una relación muy estrecha con el Congreso. Por --- ello, se habla de un "sistema Presidencial" donde hay un equili_ brio de poder entre las tres ramas del gobierno.

Al analizar las facultades que le son otorgadas al Congreso mexicano y estadounidense en las respectivas constituciones hay una similitud, tanto en su composición como en la forma de elec_ ción de sus miembros. Ambos Congresos están formados por dos Cá maras, la de senadores, en que hay dos representantes por estado; y, la de diputados, en donde el número de éstos dependerá del nú mero de población de los estados. En los Congresos de ambos paí ses existen comités para el seguimiento de políticas específicas; sin em bargo, hay una diferencia, ya que en Estados Unidos esta descentra lización ha ocasionado un conflicto de poder al interior de éste, en tanto, en México, es una simple distribución de trabajo.

Por lo que respecta a la filiación partidista de los miem_ bros que componen dichos Congresos, en México, tradicionalmente no ha existido al interior de Congreso miembros de algún partido de oposición, la gran mayoría de senadores y diputados han perte necido al partido oficial por lo que dan su apoyo total al Jefe del Ejecutivo. En Estados Unidos es diferente, pues hay un Con_ greso bipartidista y los congresistas defienden intereses dife_

rentes lo cual provoca fuertes debates al interior del Congreso-estadounidense y frente al Ejecutivo.

El último punto de diferenciación a que haremos mención, - entre estos sistemas es la relación ejecutivo-legislativo. Cuando en México, Huerta determina la desaparición del Congreso y -- posteriormente con las medidas determinantes que adopta Obregón - para dominar al Congreso, instaurado nuevamente, se origina otra de las características esenciales del Sistema Político Mexicano- que es la supeditación del poder legislativo al ejecutivo de la-- nación. A pesar de que la Constitución otorga a cada uno sus -- propias facultades.

A diferencia de esto, en Estados Unidos, la relación ejecu- tivo-legislativo se ha caracterizado por una continua pugna de - poder, reflejada en las negociaciones que se llevan a cabo entre estos poderes para aprobar, modificar proyectos de ley. Asimismo, al ser un Congreso bipartidista provoca que haya una mayor - confrontación entre el Presidente y éste, lo cual se profundiza- cuando en las Cámaras hay una mayoría del partido opuesto al del Presidente.

No obstante, que en lo concerniente a las políticas inter - nas la pugna por el poder puede darse mas abiertamente entre es- tas instituciones, en lo referente a la política exterior , el -

poder legislativo había quedado subordinado al Ejecutivo con el objetivo de mantener una política continua dado el papel de potencia mundial que llegó a tener Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, lo que provocó una extralimitación de poder por parte del Presidente. A raíz de esto, el Congreso asume una actitud mas agresiva, adoptando una serie de medidas para limitar el poder del Presidente en esta área, dando origen a una continua confrontación de intereses políticos entre ellos.

CAPITULO II
ACTUACION DE LA ADMINISTRACION REAGAN
EN MATERIA DE NARCOTRAFICO

En el capítulo anterior se hizo una breve descripción de algunas de las características esenciales del Sistema Político Estadounidense lo que nos da el marco de referencia par poder analizar la relación entre el Presidente y el Congreso del vecino país del norte, ahora podemos centrar este análisis en torno al problema del narcotráfico y como debido a la estructura descentralizada del Congreso y a los diversos intereses que representan sus miembros frente al Ejecutivo se puede dar un conflicto al discutir las políticas a implementar para controlar el problema del tráfico ilegal de enervantes.

En el presente capítulo se analizarán las políticas implementadas por la Administración Reagan en materia de narcotráfico y la reacción del Congreso ante éstas. Asimismo, dado el creciente interés que los congresistas estadounidenses tienen sobre México, enfocaremos nuestro análisis en función de la relación México-narcotráfico, los puntos de vista que tienen ambos poderes para atacar este problema.

2.1 Las Drogas en la Sociedad Estadounidense

Antes de avocarnos al estudio de las políticas antidrogas-- llevadas a cabo durante el gobierno de Ronald Reagan, se hará un breve desarrollo histórico del consumo de estupefacientes en los Estados Unidos.

Durante el siglo XIX el opio se consumía en forma de cigarillo o se le incluía en medicamentos patentados, de tal manera que para finales de siglo, el 2% y 4% de la población de Estados Unidos era adicta al opio. La morfina, derivado del opio, se consumió considerablemente durante la guerra civil, siendo sus principales consumidores mujeres, la mayoría de las clases media y alta. La adicción a la morfina, que en un principio fue socialmente aceptada, empezó a convertirse en un "mal de la sociedad"¹ y en una preocupación política.

Cuando los trabajadores chinos llegan a Estados Unidos con la costumbre de fumar opio, en la sociedad y gobierno estadounidense se despierta la conciencia "antio pio"², los colonos estado

1. Torres Oscar Noé, México y Estados Unidos ante el Problema del Narcotráfico, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos p. 11
2. Ruiz-Cabañas Izquierdo Miguel, Algunos Aspectos sobre el Problema del Narcotráfico en las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, Imred, p. 11

unidenses consideraron que el hábito de los inmigrantes chinos-- iría en detrimento de los valores tradicionales de la sociedad-- estadounidense, lo que llevó a la prohibición de permitir la en trada a inmigrantes chinos a Estados Unidos.

A partir de entonces, el grueso de la sociedad de Estados - Unidos ha considerado el uso de enervantes como una costumbre de las minorías raciales, de las clases sociales mas bajas, por --- ello a principios del siglo XX, el uso de la cocaína era conside_ rado hábito característico de la población negra, en tanto, el - uso de la marihuana en las décadas de los años veinte y treinta- era asociada a la comunidad de origen mexicano.

En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el - consumo de drogas se seguía considerando como una costumbre de-- los grupos minoritarios e indeseables y se le tipificó como un - problema de tipo delictivo. Al extenderse el uso de los narcóti_ cos a las clases media y alta de la sociedad estadounidense, --- principalmente entre los jóvenes, esta costumbre se visualizó ya- no como un problema delictivo sino como un problema de salud.

Durante la década de los años sesenta e inicios de los se _ tenta, prevaleció una actitud tolerante respecto al uso de dro _ gas, lo cual fue visto como "una forma mas de combatir el purita_

nismo cultural y los hábitos normatizativo y represivos... del capitalismo protestante imponía a la población"³, llegando así a representar las aspiraciones y posturas de grupos que se oponían a los valores marcados por la cultura predominante del país.

A finales de los años setenta, el uso masivo de narcóticos se extendió entre la población joven de Estados Unidos, al respecto el profesor George Servan señala:

Las últimas dos décadas han traído significativos cambios políticos y sociales en la estructura de la sociedad americana y sus instituciones. Hemos presenciado una dramática erosión de los valores tradicionales, y particularmente lo que llamamos las actitudes de la ética protestante hacia el trabajo... La sociedad progresivamente se orientó mas y mas hacia el hedonismo y hacia las drogas... Las presiones de la vida están sueltas a evitarse a cualquier precio y la panacea para transitar por la vida se encontró en las drogas.

Siendo este creciente hedonismo el principal factor que conviertiese a la sociedad estadounidense, en los últimos veinticinco años, en la mayor consumidora de drogas del mundo. Siendo a partir de la década pasada que se percibe un continuo aumento en el consumo de narcóticos.

3. Bustamante Fernando, La Política de Estados Unidos Contra el Narcotráfico y su Impacto en América Latina, p. 5

4. Citado en, Ruiz-Cabañas, Op. Cit., p. 13

Según encuestas realizadas por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, el porcentaje de jóvenes, de 18 a 25 años, que consumieron marihuana aumentó de 47% en 1972 a 64.1% en 1982; por lo que respecta a la cocaína el porcentaje aumentó a 9.1% a 28.3% en el mismo período.⁵ El número de consumidores de heroína tendió a estabilizarse en ese mismo lapso.

Para 1985, acorde a la encuesta realizada por el National - Household Survey on Drug Abuse, alrededor de 62 millones de estadounidenses habían probado marihuana, de los cuales, 18.2 millones son consumidores habituales, el número de usuarios de cocaína en 1985 era de 5.8 millones.⁶

Actualmente, de acuerdo a la publicación Estrategia Nacional para la Prevención del Narcotráfico, editada por la Casa Blanca, 20 millones de estadounidenses consumen marihuana, seis millones son adictos a la cocaína y aproximadamente hay quinientos mil heroínómanos⁷, todos ellos jóvenes cuyas edades van de los dieciocho a los veinticinco años.

De acuerdo con los datos a los que se ha hecho referencia - el consumo de drogas en la nación estadounidense se ha incremen-

5. Ibid., p. 15

6. Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, El desafío de la Interdependencia: México-Estados Unidos, p. 120

7. Medina Cruz Rafael, E.U. Gran Consumidor de drogas, Excelsior, junio 10.º de 1988, p.p.

tado en forma alarmante, entre la población joven de ese país, lo que ocasiona un daño a la "moralidad, la psicología, la sociedad y la economía de Estados Unidos"⁸ penetrando hasta en los círculos políticos del país, donde los narcotraficantes han logrado introducirse buscando protección para el cultivo, venta y tráfico ilegal de enervantes.

Por otro lado, como señala Del Villar⁹, considerando la masificación de la demanda de drogas, si se atacara en forma directa el consumo de éstas, dicha política no encontraría una respuesta favorable por parte de los estadounidenses, pues al estar extendido el uso de enervantes, podría considerarse incompatible a la política respecto a los derechos humanos establecida por la constitución de ese país. Esto ha llevado a que los gobiernos estadounidenses centren su lucha contra el uso de estupefacientes en la oferta que proviene del exterior. Durante la administración del Presidente Ronald Reagan el problema del narcotráfico se consideró como un problema de alta prioridad.

2.2 La Política Antinarcóticos de la Administración Reagan

Como se señaló en el apartado anterior, la opinión que tanto

8. Villar Samuel I. Del, La Narcotización de la Cultura en Estado Unidos y su Impacto en México, en Székely Gabriel, México-Estados Unidos 1985, p. 67

9. Ibid., p. 67

el gobierno como la sociedad estadounidense han tenido respecto al consumo de drogas, desde fines del siglo XIX ha dependido del grupo étnico o social que las consumen.

El consumo de estupefacientes fue considerado únicamente como un problema delictivo, en tanto fueron los inmigrantes chinos la población negra o de origen mexicano, o bien personas indeseables quienes acostumbraban el uso de narcóticos; a raíz de que el consumo de drogas se extendió a las clases media y alta, esta costumbre comenzó a verse más que como un problema delictivo como un problema de salud.

Es a partir de este cambio del punto de vista de las autoridades y sociedad estadounidenses que se considera necesario elaborar programas que previnieran el consumo ilícito de estupefacientes, siendo hasta la década de los sesenta¹⁰ que las autoridades estadounidenses comienzan a aplicar programas parciales para prevenir este consumo.

De hecho, la política contra las drogas en Estados Unidos se inicia cuando el Presidente Richard Nixon, el 27 de julio de 1972, afirma que "si no somos capaces de destruir la amenaza de las drogas, seguramente ellas nos destruirán"¹¹ enfatizando que el país se encontraba en guerra contra las drogas, afirmando que de esta cuestión dependía el porvenir de su nación.

10. Ruiz-Cabañas, Op. Cit., p. 30

11. Torres, Op. Cit., p. 17

Anteriormente, en 1971, en un mensaje ante el Congreso, Richard Nixon había calificado al problema de las drogas como "el enemigo número uno"¹² afirmando que la droga que envenenaba a la sociedad estadounidense provenía allende sus fronteras.

Las administraciones de los presidentes Henry Ford y James Carter asumieron diferentes posturas ante el problema de las drogas. La acción más importante del gobierno de Ford fue la redacción de un documento conocido como el "Acta Blanca Contra el Abuso de las Drogas"¹³, un estudio en que se llegaba a la conclusión de que la marihuana junto al alcohol y al tabaco eran las drogas de mayor consumo en Estados Unidos. Asimismo, es durante esta administración, en 1973, que se crea la Drug Enforcement Agency, DEA, cuyo principal objetivo es la regulación y control de la venta, distribución y tráfico ilegal de enervantes.

Por lo que respecta a la Administración de James Carter, en 1977, se emite un mensaje en que por primera vez, "un jefe del ejecutivo estadounidense propone eliminar los gastos que ocasionan el cuidado de quienes abusan de las drogas"¹⁴ tratando de abordar en un principio, el problema en forma mesurada, aunque después tuvo que adoptar medidas más drásticas.

Entre las políticas implementadas por Carter contra el nar

12. Ibid., p. 17

13. Ibid., p. 17

14. Ibid., p. 17

cotráfico en Estados Unidos, destaca la que ataca a los narcotraficantes a través de sus ingresos. En junio de 1980, se puso en marcha un plan denominado "Greenback"¹⁵ en el cual actuaron conjuntamente el Servicio de Aduanas y del Servicio de Impuestos, -- este plan tenía como objetivo investigar todas las transacciones bancarias que se realicen con un monto superior a los 10 000 dólares, esto es permisible gracias a la Ley de Confidencialidad Bancaria¹⁶ que obliga a todos los bancos estadounidenses a informar al Departamento del Tesoro de cualquier movimiento bancario que supere esa cantidad.

Los demócratas y republicanos han abordado el problema de las drogas de distinta manera. Los gobiernos demócratas han dado mayor importancia a la implementación de políticas preventivas, -- es decir, han centrado su atención en programas educativos y de salud, en tanto, los republicanos se han basado principalmente en políticas de tipo coercitivo.

Con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos, el problema de la reducción de narcóticos ilícitos se -- consideró como una de las prioridades de su gobierno. En su discurso a la nación del 2 de octubre de 1982 señaló:

Por primera vez se coordinarán las acciones de las diferentes agencias gubernamentales--

15Ibid., p. 17

16. Ibid

y Departamentos que bregan contra los narcóticos. Hasta ahora, cada una de estas dependencias han librado su propia batalla -- contra los estupefacientes. Por primera vez, el gobierno federal está llevando a cabo una campaña planeada y concentrada. Las administraciones anteriores tenían estrategias contra los narcóticos, pero carecían de la estructura necesaria para desarrollarlas, ahora tenemos esa estructura.¹⁷

Esta estrategia de lucha contra las drogas se basaría en -- cinco puntos:¹⁸

Primero. Prevención, elaboración de programas a través de los -- cuales se informaría a los jóvenes del peligro de las drogas.

Segundo. Desintoxicación y tratamiento para adictos a las dro__ gas.

Tercero. Llevar a cabo investigaciones que permitan conocer -- las causas y consecuencias de la drogadicción.

Cuarto. Aplicación de severas legislaciones contra el narcotrá__ fico para terminar con sus organizaciones así como la intercep__ ción de cargamentos de narcóticos antes de que lleguen a los con sumidores.

Quinto. Cooperación internacional para controlar la producción y envío de narcóticos.

17. Torres, Op. Cit., p. 19

18. Ruiz-Cabañas, Op. Cit., p. 30

A pesar de que esta estrategia de lucha contra las drogas comprendía programas preventivos, el gobierno de Ronald Reagan - siguió dando mayor importancia a los programas de represión. Prueba de ello es que el financiamiento para los programas de reducción de la demanda, prevención, educación, y tratamiento disminuyó de 259 millones de dólares en 1981 a sólo 200 millones en 1986, - recibiendo en promedio 23 millones de dólares al año habiendo -- una reducción de aproximadamente 40%, en tanto, los recursos destinados a la DEA, a la aplicación de medidas coercitivas, aumentaron en ese mismo periodo un 70%, pasando de 700 millones en -- 1981 a 1 700 en 1986.¹⁹

Este programa de acción implementado por la Administración Reagan conlleva una serie de implicaciones de carácter político y económico que deben analizarse para entender el porque se da - un mayor énfasis al ataque hacia la oferta proveniente del exterior.

En el aspecto político, al interior de Estados Unidos se ha enarbolado el problema de las drogas como estandarte de campañas electorales dada la creciente importancia que adquirió este problema en la sociedad estadounidense. Tanto demócratas como republicanos enfatizaron su postura de atacar el tráfico de enervantes en 1986 cuando se llevaron a cabo las elecciones para el --

Congreso, asimismo, en la campaña presidencial la cuestión del narcotráfico fue considerado como uno de los temas prioritarios por los candidatos a la presidencia estadounidense.

Las implicaciones políticas que ha generado la lucha contra el narcotráfico hacia el exterior se enmarcan a partir del concepto que se le da a este problema como una cuestión de "seguridad nacional"²⁰ calificativo que se le da a partir de 1986 debido a que el narcotráfico implica también connotaciones de carácter geopolítico cuyo impacto fue especialmente negativo en las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

Debido a que durante la Administración Reagan el problema del narcotráfico se enmarcó dentro del conflicto Este-Oeste, el gobierno estadounidense asociaba los movimientos insurgentes y terroristas al tráfico ilícito de estupefacientes surgiendo conceptos como el de narcoterrorismo²¹, que pretendían la desestabilización de los aliados democráticos a través de la corrupción de las instituciones políticas y judiciales de estos países. Asimismo, el problema del narcotráfico vició las negociaciones para la solución de conflictos bilaterales y multilaterales al dejar en un plano secundario aspectos de carácter comercial, financiero, migratorio que llevó a un deterioro de las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

20. Torres, Op. Cit., p. 20

21. Muñoz, Op. Cit., p. 510

En el aspecto económico, uno de los puntos que enfrentó la Administración Reagan fue el monto del presupuesto destinado a las instituciones encargadas de la lucha contra el narcotráfico. Como consecuencia del aumento del consumo de drogas, el Ejecutivo solicitó al Congreso se incrementara el presupuesto aprobado al control de este problema, lo cual representaba disminuir el destinado principalmente a obras de beneficio social, asimismo, de los recursos económicos concedidos a la lucha contra el narcotráfico se otorga la mayor parte a las corporaciones policíacas que al ámbito preventivo, lo cuales reflejo de la poca importancia que el gobierno estadounidense otorgó al problema de la demanda interna.

Como se ha mencionado, el hecho de que se otorgue mayor -- prioridad a los programas de represión se debe a la creencia básica del gobierno estadounidense de que la esencia del problema del consumo ilícito de narcóticos es consecuencia de la existencia de una "oferta continua y no al consumo mismo"²², por ello, el gobierno estadounidense ha considerado que la mejor manera de acabar con el mercado ilícito de las drogas es reducir el flujo de éstas de los países productores hacia Estados Unidos.

Este razonamiento llevó a que la política de lucha contra las drogas de la Administración Reagan estuviera dirigida, prin-

22. Ruiz-Cabañas, Op. Cit., p. 31

cialmente, al exterior de sus fronteras y a definir al narcotráfico como un problema internacional. En este sentido, la tarea prioritaria de la política exterior estadounidense en materia de narcotráfico es lograr la colaboración de todos los países afectados por el narcotráfico para que colaboren a su solución. Siendo cuatro los principios básicos de esta política:

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

Segundo. La comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios para acabar con el cultivo o tráfico de drogas en sus países.

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

Cuarto. En países productores que requieren de Estados Unidos, ésta deberá condicionarse a acuerdos para reducir la producción de drogas.²³

Con base en estos principios, el 5 de octubre del 1982, el --

23. State Department Bulletin, citado en Ruiz, Op. Cit., p. 33

Presidente Ronald Reagan dió a conocer los principales lineamientos de esta política, en primer lugar, el fomento y asistencia a países para el desarrollo de programas cuyo principal objetivo es el erradicar el cultivo ilícito de narcóticos; segundo, que acuerdos internacionales y protocolos de préstamo se incluyan -- cláusulas o criterios para el control de los enervantes; tercero participar conjuntamente con otros países para detectar, controlar e impedir los enormes flujos monetarios provenientes del narcotráfico; y, por último, con el objeto de buscar una mayor cooperación entre los países productores o consumidores de narcóticos, participar en las organizaciones internacionales para el control de éstos.

El presupuesto destinado a los programas antinarcóticos internacionales en 1986, fue de alrededor de 60 millones de dólares, de los cuales 32 millones, aproximadamente el 55%²⁴, se destinaron a los países latinoamericanos, esta cifra es una muestra de la importancia que tuvo para la Administración Reagan los países productores o de tráfico del Hemisferio Occidental.

El narcotráfico se convirtió en uno de los temas prioritarios de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, al ser considerado por el gobierno de Reagan como un problema de --

24. Torres, Op. Cit., p. 19

"seguridad nacional"²⁵, lo cual demandaba la implementación de medidas de represión policiaco-militar en los países productores del área como México, Colombia y Bolivia, aplicando a esta materia - el prisma del conflicto este-Oeste en el cual se pretende ligar a los grupos de narcotraficantes con movimientos guerrilleros -- surgiendo conceptos como el de "narcoguerrilla" o "narcoterrorismo"²⁶ cuyo objetivo es minar y destruir las bases de la sociedad estadounidense.

Por ello, la Administración Reagan creó las "Unidades de -- Asistencia de Narcóticos"²⁷ a través de las cuales se canalizan fondos que Estados Unidos entrega a gobiernos que buscan erradicar el narcotráfico de su territorio. Esta política pretende -- convencer a los países productores que lleven a cabo un programa masivo de fumigación que destruya los cultivos de enervantes tales como la coca, marihuana y amapola. Con estas acciones el gobierno de Reagan consideraba que el mantener los niveles de abastecimiento de narcóticos en un punto bajo los precios se elevaban considerablemente haciendo mas difícil su acceso a los consumidores.

25. Muñoz Heraldo, Las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina bajo el Gobierno de Reagan: Divergencias y Ajustes Parciales, en Foro Internacional 108, vol. XXVII p. 509.

26. Ibid., p. 502 y Bustamante Fernando, Op. Cit., p. 1

27. Muñoz, Op. Cit., p. 509

Dentro de esta política de cooperación internacional, el Secretario Adjunto de Estado, John C. Whitehead, señaló que ésta ha ido logrando su objetivo, ya que "mientras en 1981 sólo dos gobiernos se comprometieron en los programas de erradicación, para 1985 la lista había llegado a catorce"²⁸, lo que se consideró como una muestra de que las naciones al percatarse del peligro del --narcotráfico acceden a trabajar conjuntamente con el gobierno --de estados Unidos.

Por lo que respecta al control de la entrada de drogas ilicitas a territorio estadounidense, el Presidente Reagan, anunció, --el 23 de marzo de 1983²⁹, la creación del Sistema Nacional de Intercepción de Narcóticos en las Fronteras, encabezado por el Vicepresidente, George Bush, e integrado por los Secretarios de Estado, Tesoro, Justicia y Transporte, por el Procurador General, el Consejero del Presidente, el Director de la CIA y el Director de la Oficina Antinarcóticos de la Casa Blanca.

Este sistema fue diseñado para coordinar el trabajo de aquellas agencias gubernamentales cuyas responsabilidades sean el --control de la intercepción de narcóticos transportados por mar, --aire y tierra, así como el arresto de individuos que estén envuel

28. Whitehead John C., Programas y Políticas de E.U. para el ---
Control Internacional de Narcóticos. Declaración ante la Subcomisi
sión de Operaciones Extranjeras del Senado, Agosto 14, 1986, p. 2

29. Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. 19 n.12 -
p. 441

tos en delitos de narcotráfico. El NNBIS, National Narcotics -- Border Interdiction System, concentra a los grupos de lucha contra el narcotráfico como el South Florida Task Force, parte de la legislación "Comprehensive Crime Control Act of 1983"³⁰. Con la creación de estos grupos de trabajo se logró aumentar en un 64%³¹ el número de procesos relacionados con el narcotráfico en Florida, lo que llevó a los contrabandistas a trasladar sus operaciones a la frontera con México.

En su combate contra las drogas la administración Reagan decidió utilizar alrededor de 26 mil elementos de la Guardia Nacional para llevar a cabo un mejor control y vigilancia de sus fronteras, principalmente con México, en los espacios no controlados por falta de personal de las agrupaciones encargadas de vigilarla. En equipo militar, a lo largo de las fronteras marítimas -- con México, se instalaron dos zonas de control aéreo, utilizando siete aerostátos capacitados para la detección de aviones que vuelen a baja altura.

La primera de estas zonas de vigilancia, comprende un área sobre el Golfo de México que va de la punta del noroeste de la Península de Yucatán hasta las costas de Tamaulipas, la otra zona abarca aguas adyacentes a la Península de Baja California, ambas zonas se extienden sobre el espacio aéreo mexicano. Este --

30. Weekly Compilation, Op. Cit., p. 408

31. Castañeda Jorge, Pastor Robert, Límites en la Amistad México-Estados Unidos, p. 332

operativo se debe a que funcionarios estadounidenses consideraban a la frontera de México como una de las mas "porosas" en lo tocante a vigilancia aérea³². A través de estas acciones el gobierno estadounidense logró detectar varios puntos de entrada de narcóticos ilegales a territorio estadounidense, procedentes de Sudamérica y América Central.

El Poder Ejecutivo estadounidense al implementar políticas antinarcóticas tiene como objetivo principal el mantenimiento de la seguridad nacional, lo cual ha llevado a que el Presidente Reagan elabore políticas dirigidas esencialmente a los países productores y de tránsito de drogas, esto, como se ha señalado, tiene su razón en el hecho de que el gobierno estadounidense considera que para acabar con el consumo de drogas debe atacarse la oferta proveniente del exterior ya que va en detrimento de la estabilidad social, económica y política de Estados Unidos.

2.3 La Postura del Congreso en la Lucha Contra el Narcotráfico

Al estudiar las políticas que lleva a cabo el Poder Legisla

32. Cásares Cámara Hernán, E.U. nos Vigila para Contrarrestar - Contrabando de Drogas, Punto, Mayo 30, 1988. p. 10

tivo estadounidense en materia de narcotráfico, es necesario conocer un poco más la estructura y funcionamiento del Congreso de Estados Unidos, dado que la elaboración de políticas o aprobación de leyes no se da en un contexto general.

En primer lugar, estas legislaciones responden a los intereses personales de los congresistas, así que al estudiar un proyecto de ley en los comités correspondientes, un congresista apoyará el tomar medidas represivas contra narcotraficantes, si en su distrito o estado que representa el consumo de droga es elevado; y, en segundo término, a la exagerada descentralización de poder que hay al interior del Congreso, por lo que el grueso del trabajo legislativo se lleva a cabo en los comités y subcomités de ambas Cámaras.

Como señala Carlos González Cutiérriz, "la dispersión de poder al interior del Congreso ha ido demasiado lejos"³³ al extremo de que con frecuencia las Cámaras llegan a obstruir la elaboración de una buena política pública. Dado su carácter asambleista, el Congreso estadounidense es la institución ideal para la reconciliación de intereses contrapuestos, por ello, el proceso legislativo se caracteriza por la falta de una "coordinación central y la multiplicidad de canales de acceso que ofrece"³⁴ lo -- que obstaculiza la rápida aprobación de leyes.

33. González Gutierrez Carlos, Tesis: México en el Congreso Estadounidense: Coaliciones y Alineamientos (1981-1986), Col. De México. p. 18

34. Ibid., p. 25

Cuando un proyecto de ley es introducido a algún comité, -- tiene que esperar, en primer lugar, a que se le asigne a uno o varios subcomités. Posteriormente, se le calendariza para debatirse en las audiencias, hearings, donde se invitan como testigos a las partes interesadas en dicho proyecto. Es en estas sesiones donde se revisa el proyecto y de no haber oposición se aprueba.

Posteriormente, se reporta al Comité el cual puede o no aprobar el (o los) informe (s) de su (o sus) respectivo (s) Subcomité (s). Si un Comité de la Cámara de Diputados aprueba ese proyecto este pasa a un Comité de Procedimientos en el cual se le asignará una fecha para que pase al "piso"³⁵ de la Cámara. Esta etapa reviste una importancia política pues un proyecto puede ser anulado al postergarse indefinidamente para que pase a consideración, de no suceder esto, el proyecto pasa al pleno de la Cámara donde luego de ser debatido es votado. De no ser rechazado, tiene que esperar a que su versión en la otra Cámara también sea aprobada, de no haberse dado un proceso simultáneo. Terminado este proceso, ambas versiones son enviadas a un Comité de Conferencia en el que representantes de ambas Cámaras liman diferencias para llegar a un proyecto único de compromiso, el cual tiene que ser nuevamente aprobado por los plenos de ambas Cámaras. Si hay una respuesta positiva es enviado al Presidente quien de aprobarlo, el proyecto se convierte en ley.

Este proceso provoca que no se den coaliciones duraderas da da la descentralización de dicho proceso, asimismo, intervienen los intereses particulares de los congresistas que en ocasiones llegan a chocar con el interés general del Congreso. Tomando en cuenta estas consideraciones, se puede comprender mejor la postura del Congreso en materia de política exterior y en particular, sobre el problema del narcotráfico.

El hecho de que el Congreso intervenga en la elaboración de la política exterior trae consigo "ventajas y desventajas a la luz del interés nacional estadounidense"³⁶, es decir, por una parte, es favorable dado que fortalece la postura del país en asuntos internacionales; a la vez, la intervención legislativa puede ocasionar algunos inconvenientes como son los que perciben los funcionarios encargados de conducir la política exterior, como lo es el hecho de que se le reste consistencia y continuidad a sus políticas.³⁷

Con respecto a México, cuando el Congreso trata asuntos relacionados con nuestro país, no lo hace únicamente a través de los Comités de Asuntos Exteriores, sino por medio de otros Comités que tienen básicamente una orientación interna, por lo que México aparece en los debates en forma indirecta, en relación a

36. Ibid., p. 39

37. González Gutierrez Carlos, México en el Congreso Estadounidense: el Debate sobre Política Interna, en Bueno Gerardo, México-Estados Unidos 1986, p. 226

problemas específicos y en donde el Congreso toma decisiones o legisla unilateralmente por ser consideradas cuestiones internas; ejemplo de ello son los asuntos relativos a la migración y al narcotráfico.³⁸

Es así que los legisladores estadounidenses se otorgan el derecho de juzgar la política interna de otro país, si considera que esto dará alguna solución a problemas de carácter interno que afecten al electorado de su distrito, estado o al país en general³⁹. Esto demuestra que el Congreso es el ámbito ideal para que los legisladores mantengan determinadas posturas, que reflejan antes que nada, el interés particular que representa la preocupación por su carrera política lo que antepone al interés general de formular una adecuada política pública.

Esto es factible debido a la estructura descentralizada del Congreso lo que hace posible a sus miembros tener un pronto uso del poder en los inicios de su carrera, así como al mecanismo interno de distribución del poder en base a criterios como el de autoselección y antigüedad para la asignación de puestos en los Comités.

Gracias a estos criterios, durante mayo y junio de 1986⁴⁰, el senador republicano por Carolina del Norte, Jesse Helms, quien

38. González, México..., p. 40

39. Ibid., p. 146

40. González, ... El Debate..., p. 211

era Presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara Alta, pudo llevar a cabo una serie de audiencias sobre la situación política de México y en donde se expondrían diversos puntos de vista de altos funcionarios estadounidenses en torno a la corrupción y el problema del narcotráfico en nuestro país.

Durante la administración del Presidente Reagan, la posición del Congreso respecto al tema del narcotráfico revistió un cambio importante en la formulación de rígidas políticas que llevaron al control de este problema. Partiendo de la premisa que los estadounidenses consideran que el problema de las drogas se debe principalmente a la oferta proveniente del exterior y a la corrupción existente en los gobiernos de los países productores de droga, al respecto, son dos los puntos que se abordaran al tratar la postura del Congreso ante el narcotráfico, por ser éstas las que afectan de manera directa a nuestro país. Las audiencias antes mencionadas y la Ley Antinarcóticos de 1986.

El Subcomité del Hemisferio Occidental de la Cámara de Senadores llevó a cabo una serie de audiencias para analizar la situación política, económica y social de México, en función de los parámetros de seguridad nacional de Estados Unidos.⁴¹ El se

41. Evolución en México de las Reacciones Mexicanas con Estados Unidos, 99th. Congress, 1a. sesión, Washington D.C. 1986.

nador Jesse Helms convocó a estas audiencias bajo el argumento-- de que la "deteriorante situación política y económica de México - tiene un impacto sustantivo en la seguridad nacional estadounidense" ⁴² por lo que era necesario determinar la actitud del gobierno estadounidense ante esta situación.

Estas audiencias pudieron llevarse a cabo cuando, a finales de 1985, el grupo de analistas del Comité de Relaciones Exteriores entregó un informe al presidente de éste, Richard Lugar, en el que se calificaba a México como "el problema de política exterior mas significativo de 1986." ⁴³ Así, estas audiencias son resultado del "deseo" ⁴⁴ de la Administración y los congresistas de iniciar un debate sobre México por temor a un deterioro de su situación y advertir al gobierno mexicano de su preocupación.

Como se señaló, independientemente de la personalidad de Helms y su papel en el Congreso, estas audiencias fueron muy significativas dada la intervención de funcionarios de alto nivel político como: el Secretario de Estado, George Shultz; el de Justicia, Edwin Meese; el Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams; el Comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro, William Von Raab; el Administrador Asistente de la -

42. González Juan M., Muñoz Pérez Yolanda, El Impacto de las Audiencias Helms en la Relación Bilateral, Carta de Política Exterior Mexicana, abril-junio 1986, p. 3

43. CIDE, Perspectiva Latinoamericana Estados Unidos, núm. 7 p. 75.

44. González Juan, Op. Cit., p. 4

Agencia para el Control del Narcotráfico; el Director de la Oficina de Análisis Latinoamericano de la CIA; funcionarios de la Agencia de Inteligencia de la Defensa quienes abordaron los siguientes temas: fraude electoral en 1985, y perspectivas para 1986, terrorismo, narcotráfico, corrupción y libertad de expresión.⁴⁵

Al abordar estos temas, los funcionarios adoptaron diferentes posiciones, por un lado, quienes reconocían los esfuerzos llevados a cabo por México, proponían ayudar al país a salir de la crisis en que se encontraba sumergido, dentro de esta línea se proclamaron el Secretario de Estado quien señaló que el Departamento de Estado tiene el compromiso de mantener una relación respetuosa con México, respecto al problema del narcotráfico manifestó que el gobierno de Estados Unidos está "complacido con la relación bilateral en materia de control de narcotráfico"⁴⁶, añadiendo que deben implementarse acciones adicionales en ambos lados de la frontera para el fortalecimiento de los esfuerzos comunes; por su parte, el Procurador General, Edwin Meese, indicó que funcionarios mexicanos del más alto nivel están comprometidos en la lucha para erradicar este mal, y enfrentar la corrupción resultado del problema del narcotráfico.

Por otra parte, se encuentran aquellos funcionarios que cri

45. CIDE, Op. Cit., p. 75

46. Ibid., p. 76

ticaban duramente al gobierno mexicano, y que planteaban la necesidad de actuar mas decididamente sobre México. En este contexto se encuentran las posturas del senador Jesse Helms, Elliot -- Abrams y William Von Raab quienes concuerdan, al señalar, que la causa de los problemas en México es la crisis del Sistema Político Mexicano lo cual se refleja en un alto grado de corrupción.⁴⁷

William Von Raab, señaló que la campaña mexicana contra el narcotráfico se ve neutralizada o ha disminuido sensiblemente por la corrupción existente entre las autoridades mexicanas encargadas de la lucha contra el narcotráfico.⁴⁸ A su vez, Elliot Abrams enfatizó la relación fraude electoral-corrupción-narcotráfico lo que lleva a una pérdida de confianza en el gobierno mexicano.

Esta pérdida de confianza en nuestro gobierno, se origina a partir de la crisis económica de 1982, así como a la decisión -- presidencial de nacionalizar la banca e imponer un control de cambio, lo que llevó a la Administración Reagan a replantear su política hacia nuestro país toda vez que consideraba que esta crisis se debió a la mala administración del gobierno mexicano y que lo estaba conduciendo a una total falta de credibilidad por parte de la sociedad hacia el Sistema Político Mexicano, lo que po_

47. Ibid., p. 76

48. González Juan, Op. Cit., p.4

dría llevar a una desestabilización política y económica con -- consecuencias negativas para Estados Unidos.

Otra cuestión que motivó esta pérdida de confianza fue la -- creciente corrupción policiaca y política que, a juicio de los -- analistas estadounidenses, llevó al fracaso de la lucha contra -- las drogas así como a los fraudes electorales como el que se lle -- vó a cabo en las elecciones gubernamentales de Chihuahua en --- 1985 lo que deterioró aun mas la imagen del gobierno mexicano en el exterior.

Por otra parte, la pérdida de control sobre los grupos eco -- nómicos fuertes, lo que se percibió al darse un mayor enfrenta -- miento del gobierno mexicano con la iniciativa privada y la alar -- mante fuga de capitales, así como al temor a la reacción de di -- versos sectores de la sociedad a los efectos de la crisis debi -- do a que se había visto deteriorado su poder adquisitivo, provo -- caron que se acentuara la falta de confianza en el gobierno del -- Presidente De la Madrid.

La realización de estas audiencias son el reflejo de la --- preocupación existente al interior del Congreso en torno al pro -- blema del control de narcóticos, puesto que, comose enfatizó, al darse un alto nivel de corrupción en México, los programas imple --

mentados por el gobierno, para erradicar el consumo de drogas, - se verían mellados pues estos se basan en el ataque a la oferta y no a la demanda. Es a partir de estas audiencias que se empiezan a percibir un mayor involucramiento del Congreso en la elaboración de políticas para el control del uso de enervantes.

Resultado de esta mayor participación del Congreso estado unidense fue la elaboración y aprobación de la Ley Antidrogas de 1986, Antidrug Abuse Act of 1986, la cual dió un "giro cualitativo"⁴⁹ a las medidas coercitivas del gobierno de Estados Unidos-- para imponer su programa internacional de control de narcóticos. Este giro obliga a la sujeción de México junto con otros países-- a un "mecanismo arbitrario y unilateral de supervisión, enjuiciamiento y penalización supranacional por parte del gobierno de -- Estados Unidos"⁵⁰ el cual dominó la política antidrogas durante 1987 y la primera mitad de 1988.

La Ley Anti-narcóticos de 1986 consta de 15 títulos, 39 sub-títulos y 307 secciones que establecen, agregan y reforman una serie de disposiciones legislativas que comprenden desde la tipificación de delitos federales hasta el control de drogas en los bosques nacionales.⁵¹

49. Villar Samuel I. del, De la Narcocertificación y la Corrupción ala Efectividad y la Dignidad, en Bueno G., México-Estados Unidos 1987, p. 140.

50. Ibid., p. 141

51. Ibid., p. 141

De los quince títulos que forman esta ley, los más significativos para México son los Título II, Control Internacional de Narcóticos y Título IX, Negociación de Beneficios Comerciales a los Principales Países Productores o de Tránsito de Drogas que no Cooperen con el Gobierno de Estados Unidos. En estos títulos se reforman y adicionan las leyes de Asistencia Económica de 1961 y de Comercio Exterior de 1974.⁵²

Estos capitulados no están dirigidos sólo a regular las conductas de quienes se someten al Congreso estadounidense sino que "traspasa fronteras y establece una verdadera codificación penal en torno a asuntos internos de estados soberanos"⁵³, lo que permite que el gobierno de Estados Unidos investigue, enjuice y sancione a dichos estados lesionando su soberanía.

Esta ley obliga al Presidente de Estados Unidos a presentar informes semestrales al Congreso respecto a la seguridad y procuración de justicia de los países productores o de tránsito de droga con el objeto de:

- Determinar si "han cooperado totalmente con Estados Unidos o han dado pasos adecuados propios" para evitar la venta y transportación a Estados Unidos de drogas ilícitas, "dando la mayor consideración a si las acciones del gobierno del país han resul

52. *Ibid.*, p. 142

53. *Ibid.*, p. 142

tado en las reducciones máximas a la producción ilícita de drogas que se haya determinado puede lograrse", y "considerando" si tal gobierno... ha tomado las medidas legales que lleven a la -- eliminación del cultivo ilícito de drogas y manufacturación de -- sustancias psicotrópicas en su territorio, así como para la de -- tención de infractores involucrados en el tráfico de drogas que -- afecten a Estados Unidos...⁵⁴

- Determinar si esos países han dado "los pasos legales y de ob -- servancia legal necesarios para eliminar, al grado máximo posi -- ble, el lavado en ese país de las ganancias y el dinero relaciona -- do con las drogas... la voluntad de tales gobiernos de suscribir -- acuerdos de asistencia legal recíproca sobre lavado de dinero..."⁵⁵

- Relacionar a cada importante país productor o de tránsito de -- drogas: a) que, como asunto de política gubernamental, estimula o -- facilita la producción o distribución de drogas ilícitas; b) en -- el que cualquier alto funcionario del gobierno de dicho país se -- involucre, estimule o facilite la producción o distribución de -- drogas ilícitas; c) en el que cualquier miembro de una dependen -- cia del gobierno de Estados Unidos involucrado en el cumplimien -- to de disposiciones antidrogas... o d) que no provea una coopera -- ción razonable a las actividades legales de agentes antinarcóti -- cos de Estados Unidos..."⁵⁶

54. Ibid., Antidrug Abuse Act of 1986, secc. 2005, p. 143

55. Ibid., secc. 9001, p. 143

56. Ibid., secc. (A)(1), p. 143

- Describir en cada país relacionado bajo el párrafo anterior-- las actividades y las identidades de los funcionarios por cuyas actividades tal país haya sido relacionado"⁵⁷

Asimismo, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Antidrogas de 1986, no sólo es el Poder Ejecutivo el que debe realizar funciones de tipo policial sobre asuntos internos de otros estados,--- por su parte, el Congreso estableció otro dispositivo de investigación y control , para normar criterios independientemente del Presidente, el Contralor General de los Estados Unidos⁵⁸ es quien lleva a cabo también esta función.

La ley exige un doble o triple juicio respecto a la conducta de estados soberanos a fin de determinar, anualmente, si hubo una cooperación satisfactoria para el gobierno estadounidense. Para ello, el Presidente de Estados Unidos debe hacer un juicio para "determinar" si el país de referencia es factible de "certificar" ante el Congreso. A su vez la "certificación presidencial" está sujeta a la "aprobación o desaprobación conjunta" por parte de las Cámaras de Representantes y del Senado.⁵⁹

Respecto a las sanciones económicas bilaterales y multilaterales establecidas en la Ley Antidrogas, destacan las de tipo fi_

57. Ibid., secc. 2013 (a)(2) p. 143

58. Ibid., secc. 2007 p. 144

59. Ibid., secc. 2005, p. 144

nanciero y comercial. El Título II de esta ley, reforma la Ley-- de Asistencia Económica de 1961 y determina "la retención del -- 50% de la asistencia de Estado Unidos" para tales países y que - el "secretario del Tesoro instruya al director ejecutivo del Ban_ co Internacional de Reconstrucción y Fomento, ...de la Asocia _ ción Internacional de Desarrollo y... del Banco Asiático de Desa rrollo votar contra todo préstamo u otra utilización de los fon_ dos de sus respectivas instituciones hacia o para tal país no -- certificado o descertificado"⁶⁰. Asimismo la ley prohíbe el --- otorgamiento de asistencia y ordena el voto negativo de Estados- Unidos en cualquier asignación de fondos de bancos multilaterales a países no certificados.⁶¹

El Título IX que anexa la Ley de Comercio Exterior de 1974 - establece "el presidente deberá... en la medida considerada nece saria... para cumplir los propósitos de este título: 1) negar a- cualquiera a todos los productos de dicho país (no certificado- o descertificado) tratamiento arancelario bajo el Sistema Genera lizado de Preferencias o de cualquier otra ley"⁶² así como una - serie de medidas que impongan aranceles adicionales a los produco s de esos países.

La Ley Antinarcóticos de 1986 contiene dos articulados espe cialmente dedicados a México en los cuales se señala: "la res _

60. Ibid., p. 145

61. Ibid., secc. 2013 (b) p. 145

62. Ibid., secc. 9001, p. 146

puesta inadecuada del gobierno mexicano -para cumplir- el compromiso de cooperación" que se llevó a cabo entre los Presidentes-- De la Madrid y Reagan en torno a las investigaciones del homicidio del agente Enrique Camarena y a la tortura de Víctor Cortés, a la efectividad del empleo de la flota aérea proporcionada por Estados Unidos, el tráfico de drogas en la frontera entre ambos países. Por ello, exige al Presidente que imponga prevenciones de viaje a estadounidenses que pretendan viajar a México "la restricción de asistencia extranjera incluyendo desembolsos del Fondo de Estabilización y del Banco de Reserva Federal, la negación de tratamientos arancelarios favorables a productos mexicanos, y la emisión de voto contrario a México por parte de Estados Unidos en bancos multilaterales."⁶³ La otra disposición es en torno a la creación de una Comisión Intergubernamental México-Estados Unidos sobre Consumo y Control de Narcóticos y Drogas Psicotrópicas.⁶⁴

Finalmente, otra de las actuaciones que llevó a cabo el Congreso durante la Administración Reagan en materia de narcotráfico fue ampliar el papel de los militares en la lucha contra las drogas, facultando a la Marina para catear y detener embarcaciones que transporten droga.⁶⁵ Esta decisión se debió a una direc

63. Ibid., secc. 2030 (a), p. 149

64. Ibid., secc. 2024, p. 149

65. Op. Cit., p. 153.

tiva del Presidente Reagan, basada en una decisión del Consejo de Seguridad Nacional, del 8 de abril de 1986, que clasificaba al tráfico internacional de narcóticos como un asunto de seguridad nacional.

La postura del Poder Legislativo estadounidense ante el problema del narcotráfico, durante la Administración Reagan, se centró en la elaboración de políticas que pudieran otorgarle una mayor participación en las medidas a tomar en política exterior, producto del fracaso de medidas adoptadas por el gobierno para controlar el tráfico de estupefacientes.

La decisión del Congreso estadounidense de adoptar una postura mas activa en la toma de decisiones en cuestión de narcotráfico, se debe a la presión de diversos congresistas que representaban distritos o estados en los que el problema del consumo de drogas llegó a ser prioritario. No obstante no debe dejar de considerarse que el problema de las drogas llegó a unificar criterios al interior del Congreso.

2.4 La Confrontación Política Entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Materia de Narcotráfico.

Tras haber hecho una breve descripción de las políticas imple

mentadas tanto por la Administración Reagan como por el Congreso en materia de narcotráfico, se tratará de realizar un breve análisis de éstas y en qué medida pudiera haberse dado un conflicto en la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo del vecino país del norte.

En primer lugar, no se debe perder de vista el distinto nivel de intereses que representan ambos poderes, puesto que, mientras el Poder Ejecutivo defiende los intereses de la nación, el Congreso representa los intereses de diversos sectores de la población, siendo éste, el principal elemento que ocasione diferencias en la elaboración de políticas entre ambos poderes.

Durante la Administración Reagan, el problema del tráfico ilegal de narcóticos llegó a ser considerado conflicto de alta prioridad que había de atacar en forma decisiva. Como se señaló, el fundamento esencial para elaborar una política antinarcóticos es que el elevado consumo de drogas ilícitas en la sociedad estadounidense se debe a la enorme oferta que proviene del exterior y a la que hay que atacar directamente.

Aunque este es un punto de vista en que tanto el Presidente como el Congreso coinciden, existe una divergencia en la implementación de medidas para atacar el narcotráfico, en especial, -

hacia el exterior. Mientras a nivel del ejecutivo se prefiere-- actuar con cautela al criticar las políticas antidrogas de al _ gún país, al considerar que esto puede dañar otros intereses --- prioritarios de Estados Unidos, lo cual llega a ser calificado -- por el congreso como una actitud tibia por parte del Departamento de Estado frente al país en cuestión. El Poder Legislativo juz_ ga severamente las políticas antidrogas de los principales países productores o de tránsito de narcóticos ilegales.

Esta diferencia de intereses fue muy palpable con la convo_ catoria que llevó a cabo el senador Jesse Helms para analizar la situación interna de México, al utilizar un foro legislativo para analizar este tipo de situaciones, se presta para que un congre_ sista, como el senador Helms, busque la permanencia en el poder y con ello de los grupos que representa basándose en temas que al interior de Estados Unidos tiene un amplio consenso como es el - del narcotráfico.

Con la realización de estas audiencias, llevadas a cabo por un ultraconservador, se reflejó los diferentes puntos de vista-- que tenían la administración y el Congreso para solucionar un pro_ blema: el narcotráfico. El malestar que ocasionaron las opinio_ nes vertidas en estas audiencias llevó a que el Departamento de Estado declarara que éstas no eran reflejo de la política de la-

Administración Reagan frente a México.

En materia de narcotráfico las diferencias institucionales-- entre el Congreso y el Presidente no deben considerarse tan sólo como coyunturales, sino que estas diferencias son producto del -- debilitamiento que tuvo la figura presidencial a raíz de la Gue -- rra de Vietnam. Lo que ha llevado a la renuencia del Congreso a subordinarse por entero al Ejecutivo de la nación. Asimismo, la relación partidista sobresale cuando el Presidente pertenece al -- partido opuesto al de la mayoría del Congreso.

Durante la Administración Reagan esta situación fue muy pal -- pable, pues a la luz de las elecciones legislativas de 1986 y -- presidenciales de 1988, los candidatos demócratas enarbolaron la bandera del deterioro social que sufría el pueblo estadounidense -- a raíz del consumo excesivo de drogas, y que la Administración -- Reagan había fracasado en su lucha contra el tráfico ilegal de -- enervantes.

Por otra parte, la estructura descentralizada del Congreso -- lleva a que los legisladores tengan una visión parcial de los pro -- yectos de ley, lo cual no les permite comprender que al tomar -- una línea dura para atacar el problema del narcotráfico pueden -- atentar contra la estabilidad en las relaciones de Estados Unidos -- con otros países. Prueba de ello fue la aprobación de la Ley An

tidrogas de 1986, en la que se sanciona severamente a los países-productores o de tránsito ilegal de drogas, si no cooperan am__pliamente con el gobierno de Estados Unidos para erradicar el__problema.

La postura del Ejecutivo ante esta ley, que le obliga a pre__sentar un informe detallado al Congreso de las actividades de __los países en cuestión "certificando su conducta" y que a juicio de los congresistas puede ser "descertificado", el Presidente - puede revocar esta resolución aludiendo que al país se le debe - dar la certificación por cuestiones de seguridad nacional. Esto demuestra que en materia de política exterior el Poder Legislati__vo queda subordinado a las decisiones del Ejecutivo quien tiene la supremacía en esta área.

Como señalamos en el párrafo anterior, la disposición jurídica que establece la Ley Antinarcóticos de 1986 de "certificar" a - aquellos países que, a juicio tanto del Presidente como del Con__greso, hayan adoptado severas medidas ya sea para la disminu __--ción del cultivo o bien del tráfico de estupefacientes, ha lleva__do a estas dos instancias gubernamentales a desacuerdos en torno a que países se debe o no certificar.

Debido a la creciente preocupación en torno al abuso de con__

sumo de drogas en la sociedad estadounidense, la postura que han adoptado tanto el Presidente como el Congreso es que debe prestársele mayor atención a los programas de control internacional de narcóticos, los cuales han otorgado mayor importancia al cultivo y tráfico en los países fuente, prueba de ello, es la aprobación de la Ley Antidrogas destacando la cuestión de la certificación.

Si bien es cierto que puede haber discrepancias sobre a que país "certificar", el Ejecutivo y Legislativo estadounidenses -- concuerdan en que la "certificación" es una manera de obligar a los principales países productores o de tráfico de estupefacientes a actuar conforme a la política antinarcóticos de Estados Unidos, hacia el exterior, esta política puede ser vista como una medida que unifica los criterios de estos poderes en torno al -- trato del problema de las drogas, sin embargo, la aprobación de esta ley, y por ende de la certificación, es un intento mas del Congreso estadounidense por tener mayor participación en el diseño de la política exterior, lo cual refleja la constante pugna de poder que prevalece entre el Ejecutivo y Legislativo estadounidenses.

Respecto a las sanciones que establece esta ley a aplicar a los países no certificados son principalmente de índole económico. La primera de estas sanciones es la referente a la suspensión de asistencia total o parcial, por parte del gobierno estadounidense; esta disposición se refiere a la ayuda financiera --

que se otorga a los gobiernos para sus campañas contra las drogas; el 50% de esta asistencia será retenido por un período de seis meses hasta que se otorgue el "certificado de buena conducta" o se decida retirar definitivamente esta ayuda; otra de las sanciones es el negar el voto favorable de Estados Unidos en los Bancos Multilaterales de Desarrollo a alguna petición de préstamo de cualquier país involucrado de forma importante en la producción o tráfico ilícito de droga.

Los países que se hacen acreedores a la suspensión total de la asistencia estadounidense son aquellos que "1) alienten la producción o distribución de narcóticos ilegales como política oficial; 2) tengan algún funcionario de alto rango involucrado en tal producción o distribución; 3) hayan amenazado o cometido actos de violencia contra funcionarios antinarcóticos norteamericanos con la complicidad de empleados del país; 4) no otorguen cooperación razonable a los agentes antinarcóticos norteamericanos"⁶⁶ a estos países se les negará toda ayuda por parte del gobierno estadounidense tanto a nivel bilateral como en foros multilaterales.

Asimismo, se negará el trato de tarifas especiales bajo el-

66. Perl Raphael Francis, Narcopolítica: La Ley Norteamericana Contra el Abuso de Drogas y las Relaciones Estados Unidos-México, - CIDE, Cuadernos Semestrales No. 20.

Sistema Generalizado de Preferencias, o de cualquier otra ley sobre tratamiento preferencial en materia de derechos comerciales y se incrementarán las tarifas hasta en un 50% sobre los productos de exportación provenientes de países con actividad importante en la producción o tráfico de estupefacientes.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, el Presidente -- puede otorgar la "certificación" si considera que la aplicación de cualquiera de estas sanciones deteriorarían gravemente sus relaciones con estos países; es decir, el Ejecutivo puede otorgar la certificación aduciendo que el país en cuestión está colaborando con Estados Unidos, o bien, tomando medidas coercitivas por su cuenta para limitar la producción o tráfico ilícito de narcóticos; que los intereses vitales de la nación se verían afectados si se retira la asistencia otorgada por el gobierno estadounidense; que la cooperación bilateral en materia de drogas se vería beneficiada si se continua con la ayuda o bien que se está actuando de buena fé en la investigación y persecución de delitos cometidos contra agentes de la Agencia Antinarcóticos de Estados Unidos.

Concluyendo, las rivalidades existentes entre el Poder Ejecutivo y Legislativo estadounidenses en materia de narcotráfico-

se manifiestan a través de la implementación de políticas para-- el control del problema. La confrontación política entre estos-- dos poderes se debe a que responden a intereses distintos y al-- diferente punto de vista que tienen respecto a la formulación de la política exterior, lo cual trasciende a la Administración Reagan.

Como se ha señalado, los legisladores no tienen un acceso-- directo a la toma de decisiones sobre política exterior, aunque-- en los últimos tiempos, el Congreso estadounidense ha retomado -- una postura mas activa en la formulación de esta política, no de-- ja de tener una actuación limitada ya que es el Ejecutivo quien -- tiene el liderazgo en la materia.

Al trasladar el problema del tráfico ilegal de enervantes-- a la política exterior de Estados Unidos, la confrontación de es-- tos poderes se acrecenta, pues, los legisladores siempre tende-- rán a imponer sanciones coercitivas a países productores o de -- tráfico ilegal de estupefacientes, desde el punto de vista de -- las repercusiones a nivel interno, y a la búsqueda de su perma -- nencia en el Congreso. Por su parte, el Ejecutivo actuará consi-- derando las ventajas y desventajas que puede ocasionar la instru-- mentación de medidas coercitivas severas en sus relaciones con -- los países en cuestión.

CAPITULO III
ACTUACION DE LA ADMINISTRACION DELAMADRISTA EN
MATERIA DE NARCOTRAFICO

Una vez expuestas las acciones llevadas a cabo por la Administración Reagan en materia de narcotráfico, en el presente capítulo se expondrá la política antinarcóticos que el gobierno mexicano llevó a cabo durante la Administración del Presidente Miguel de la Madrid.

El problema del narcotráfico en nuestro país reviste dos diferentes aspectos que son necesarios considerar para comprender las bases de la política antinarcóticos en México. El principal aspecto a atacar en el territorio mexicano es el cultivo de estupefacientes, principalmente de marihuana y la detección de individuos que utilizan nuestro país como corredor de drogas.

Si bien es cierto que las acciones iniciadas sexenios anteriores para erradicar el cultivo de marihuana y amapola, durante la Administración Delamadrista se presentó un nuevo aspecto del problema de las drogas: el país se convirtió en la principal vía de acceso al mercado estadounidense, esto se debió a las políticas -

implementadas por el Presidente Reagan enfocadas al reforzamiento de la vigilancia en sus fronteras, que llevaron a narcotraficantes sudamericanos, a cambiar su ruta de entrada a los Estados Unidos, eligiendo para ello territorio mexicano. Esto llevó a que el gobierno mexicano tomara medidas para la detección de rutas utilizadas por los narcotraficantes.

Entre las vías aéreas utilizadas por los narcotraficantes se han detectado tres importantes rutas¹, una de ellas, procedente de Colombia y Centroamérica que penetra por Chiapas continuando por el centro del país entre Oaxaca y Veracruz, estado de México, Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora hasta penetrar a Estados Unidos por Arizona. Una segunda ruta, procedente de Colombia o Bolivia llega a la punta de la Península de Baja California a San Diego. El otro acceso es através del noroeste de la Península de Yucatán y Quintana Roo para entrar a Estados Unidos por Matamoros -Brownsville.

La amplitud de estas rutas de acceso son una muestra de la importancia que ha tenido nuestro país como corredor de drogas, por ello, el gobierno mexicano realiza operaciones especiales para atacar el tráfico de drogas en nuestro país. Sin embargo, antes de explicar la política antinarcóticos de la Administración del Presidente Miguel de la Madrid se hará una breve descripción

1. Cásares Cámara, Op. Cit., p. 10

de cómo se origina el problema del cultivo y tráfico ilícito--
de estupefacientes en México.

3.1 Antecedentes del Narcotráfico en México

James Van Wert² señala que existen cuatro factores que ha--
cen a México diferente de otros países latinoamericanos produc--
tores de droga, lo cual dificulta al gobierno mexicano para que
mantenga en un buen nivel el control de estupefacientes, Estos--
son:

Primero, a pesar de que México produce importantes cantidades--
de opio-heroina el consumo ilegal de éstas es mínimo, y por ---
otra parte, comparte una frontera de 3 000 kilómetros con el ma--
yor consumidor de narcóticos, Estados Unidos.

Segundo, a diferencia de lo que ocurre en Colombia y Perú,
los narcotraficantes mexicanos no mantienen nexo alguno con gru--
pos terroristas que pretenden cambiar el orden político estable--
cido.

Tercero, si se compara el origen histórico del cultivo de--

2. Van Wert James, El Control de los Narcóticos en México, Una Década de---
Institucionalización, en Székely, Op. Cit., p. 90

la coca en países como Perú y Bolivia, en relación con el cultivo de opio en nuestro país, la siembra de éste en México es reciente, y siendo mínimo el número de campesinos que participan en ésta, en tanto que en los países andinos el cultivo de narcótico ilegales es de subsistencia en México este cultivo es principalmente lucrativo.

Cuarto, México posee vastos recursos naturales y humanos, además de contar con un gobierno central que ejerce un marcado control sobre todo su territorio, y, a diferencia de gran parte de los países andinos, el gobierno mexicano ha demostrado su capacidad de crear una infraestructura capaz de llevar a cabo exitosas campañas de control de narcóticos.

La historia del cultivo de plantas con propiedades narcóticas en nuestro país se remonta a la época prehispánica en que eran utilizadas para la realización de ceremonias religiosas³, siendo hasta la fecha consumida por grupos étnicos como los mazatecos que emplean hongos alucinógenos o los huicholes y tarahumaras que utilizan el peyote, a pesar de esto, el consumo de drogas en México no ha pasado a formar parte de "nuestra cultura, ni urbana ni rural"⁴, es decir, el consumo de narcóticos no-

3. Torres Oscar, Op. Cit., p. 11

4. Castañeda Jorge, Pastor R., Op. Cit., p. 303

ha dañado las bases de la sociedad mexicana.

El problema del cultivo de estupefacientes, principalmente de amapola y marihuana, se inicia durante la Segunda Guerra Mundial a causa de dos factores: el primero, al ser obstruidas las fuentes tradicionales de abastecimiento ilícito de drogas, los narcotraficantes eligieron territorio mexicano para el cultivo y tránsito de drogas ilícitas⁵; otra razón, fue que el gobierno estadounidense solicitó ayuda a México para que se convirtiera en una importante fuente lícita de morfina y que se cultivara amapola para satisfacer la necesidad militar de cáñamo para cordelería ya que se veía imposibilitado a comerciar con sus fuentes ilícitas comunes en Asia, de esta manera se inicia el cultivo de amapola en Sinaloa y para 1943⁶, se había convertido en el principal estado mexicano productor de opio.

La preocupación del gobierno mexicano por el control de narcóticos se inicia en la Convención de Shangai en 1909, en la Convención de Opio celebrada en La Haya en 1911-1912 de las cuales México es país signatario apoyando las acciones internacionales tendientes a imponer un estricto control sobre "los usos lícitos e ilícitos del opio, la morfina y otros opiáceos"⁷.

En 1923, el Presidente Alvaro Obregón prohibió el cultivo -

5. Torres, Op. Cit., p.11

6. Castañeda, Op. Cit., p. 304

7. Van Wert, Op. Cit., p.93

de opio y condenó el exceso de violencia ocasionado por las drogas. Entre 1927 y 1930 el gobierno mexicano prohibió la exportación de heroína y marihuana, y, en 1931, durante la Conferencia General de la Convención de Opio en Ginebra⁸, México firmó un acuerdo que exigía la limitación de narcóticos en su origen. En 1934, el Presidente Lázaro Cárdenas creó la primera oficina gubernamental para el control de los narcóticos, iniciándose con ello un control mas estricto en la producción de drogas ilícitas.

Al término de la Segunda Guerra Mundial debido al alto incremento del cultivo de amapola, la Procuraduría General de la República propuso la creación de un organismo que coordinara varias dependencias gubernamentales para llevar a cabo campañas de erradicación de estupefacientes, en este proyecto intervendrían la misma Procuraduría, las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Salubridad y Asistencia. En 1948⁹, por orden del Presidente Miguel Alemán, el gobierno mexicano instrumentó una campaña para la localización y destrucción de sembradíos clandestinos de amapola en los estados de Sonora, Sinaloa y Durango.

Los esfuerzos que el gobierno mexicano había llevado a cabo para controlar el cultivo de marihuana y amapola se enfrentaron-

8. Ibid., p. 93

9. Torres, Op. Cit., p. 13

a un nuevo problema, durante los años sesenta y principios de los setenta, México se convierte en el principal abastecedor de heroína de Estados Unidos, esto como consecuencia de la decisión de Turquía de prohibir el cultivo de opio, el cual llegaba a Estados Unidos vía Francia, rompiéndose con ello con la "Conexión Francesa"¹⁰; de esta forma nuestro país abasteció de heroína al mercado estadounidense de un 10% a un 15% del total de esta droga que llegaba en 1972, mientras que para 1975 la heroína procedente de México representaba el 87%¹¹, lo que ocasionó problemas con el gobierno estadounidense.

A raíz del cierre de la frontera en 1969, por parte del gobierno de Nixon, como muestra del malestar de éste ante la inactividad del gobierno mexicano para controlar el cultivo de marihuana y heroína, en México se decide llevar a cabo un programa más efectivo para evitar el paso de la droga hacia territorio estadounidense.

Hasta antes de 1975¹², esta campaña se llevaba a cabo en forma manual, una vez confirmada la existencia de la amapola se enviaban patrullas militares y de la Policía Judicial Federal para el corte y la incineración de las plantas, no obstante, debido a la inaccesibilidad del terreno, retrasando la llegada de las patrullas a los campos de sembradío. Estas acciones empeza-

10. Van Wert, Op. Cit., p. 94

11. Informe de la Comisión... Op. Cit., p. 125

12. Torres, Op. Cit., p. 25

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ron a llevarse a cabo en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango.

A partir de 1975, el gobierno mexicano comenzó a utilizar la defoliación química y equipo moderno para localizar y destruir los cultivos de amapola. El reconocimiento visual se reemplazó por detección fotográfica a través de un sistema conocido como "MOPS"¹³ que consistía en la detección de campos de amapola por medio de cámaras colocadas en aviones, que detectaban estos campos a través de ondas electromagnéticas. Aunado a esto, el gobierno mexicano comenzó a solicitar ayuda financiera a Estados Unidos para la construcción de bases de avanzada y la adquisición de aviones de transporte para el apoyo de la erradicación de cultivos de estupefacientes a cargo de los militares, mientras que el apoyo logístico estaba a cargo de la Procuraduría General de la República.

Debido a las presiones sociales, políticas y económicas en la década de los setenta el gobierno mexicano llegó a considerar que la orquestación de una campaña aérea con herbicidas para la destrucción de cultivos de opio y marihuana sería benéfico para el país, dado que la creciente producción de heroína dirigida al mercado estadounidense estaba afectando la imagen internacional

13. Multispectral Opium Poppy Sensing, (detección multispectral de la adormidera), Van Wert, Op. Cit., p. 95

de México.

En esta forma, las campañas de erradicación efectuadas en los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua fueron eficaces durante el decenio de los setenta, llevando a convertir a la ciudad de Culiacán en prácticamente "un campamento militar"¹⁴, lo que llevó a la mafia mexicana a trasladar sus operaciones al estado de Jalisco.

Durante el régimen del Presidente Luis Echeverría la política contra las drogas se basó principalmente en tres puntos:¹⁵

- 1) La acción represiva que incluía la destrucción de plantíos de amapola y marihuana.
- 2) Lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes, y
- 3) el desmantelamiento de organizaciones criminales tanto nacionales como extranjeras.

Esta política también consideró el aspecto sanitario, a través de la implementación de programas cuyo objetivo era el desarrollo y mejoramiento del nivel de vida de las zonas marginadas, así como sistemas de prevención, tratamiento y rehabilitación de farmacodependientes.

14. Castañeda, Op. Cit., p. 305

15. Torres, Op.Cit., p. 13

De esta manera surge una de las campañas en la lucha contra el narcotráfico más exitosas del gobierno mexicano, la "Operación Cóndor"¹⁶ que se inicia en 1976 y concluye en 1980. Este operativo contó con la ayuda tecnológica del gobierno estadounidense, utilizándose equipo de teledetección, así como fotografía multispectral e infrarroja, lo que permitía la detección de cultivos de amapola y marihuana que una vez localizados eran destruidos con herbicidas como el paraquat.¹⁷ Asimismo, la Procuraduría General de la República dividió el territorio nacional en 13 zonas y 344 sectores¹⁸, instalándose en cada zona una oficina coordinadora que dependía de un centro de operaciones en la Ciudad de México.

Esta operación arrojó resultados muy positivos, de la marihuana consumida en Estados Unidos, en 1975¹⁹, México abastecía casi el 90%, para 1980 este porcentaje había disminuido a casi un 10%, por lo que respecta a la heroína, en 1976²⁰, nuestro país aportaba casi el 70%, en tanto, en 1980 esta aportación bajó a menos del 30%.

16. Van Wert, Op. Cit., p. 97

17. Torres, Op. Cit., p. 25

18. Van Wert, Op. Cit., p. 97

19. El Informe..., Op. Cit., p. 123

20. Ibid., p.126

El gobierno mexicano logró un reconocimiento internacional en diversos organismos internacionales por su actuación en la lucha contra las drogas, reconociéndosele que contaba con una de-- las "estructuras técnicas y logísticas"²¹ mas avanzadas de América Latina. Quedando de manifiesto que el gobierno de nuestro -- país estaba decidido a cumplir el compromiso político que habia-- asumido para el control de la producción y tráfico de estupefa - cientes.

3.2 La Política antinarcóticos de la Administración Delamadris- ta.

La lucha contra la producción, tráfico y consumo ilícito de narcóticos se ha constituido en una de las prioridades del go -- bierno mexicano; a partir de la década de los cuarenta México ha llevado a cabo diversas campañas par la erradicación del cultivo de marihuana y amapola en territorio nacional, así como la elaboración de programas de prevención y tratamiento de farmacodepen-- dientes, esto, a pesar de que en nuestro país el consumo de enervantes no es alarmante.

21. Van Wert, op. Cit., p. 98

Durante el sexenio del Presidente De La Madrid, la campaña -- contra el narcotráfico y la farmacodependencia se convirtió en un asunto de alta prioridad debido al incremento en el cultivo de ma riguana y que a partir de la puesta en marcha por parte del gob er no estadounidense, del Sistema Nacional de Intercepción de Fronte ras, nuestro país se convirtió en el principal corredor de co caí na proveniente de Colombia, a través de lo que se ha llamado "la co ne xión mexicana"²², nexu que ha provocado un alto nivel de co rrupción en el gobierno mexicano.

En relación a este problema, el Presidente De la Madrid, lle gó a declarar que "después de la recuperación económica, el ata que a la co rrupción es un asunto de la mayor urgencia"²³, puesto -- que debido a la situación económica por la que atravesaba el país, la co rrupción fue un fenómeno que erosionó al Sistema Político Mexi cano, manifestándose principalmente en el aparato de seguridad -- del estado mexicano. Como respuesta a las exigencias del pueblo mexicano, el gobierno de De la Madrid tuvo como uno de sus pila res la "renovación moral enmarcada en lo político y en lo jurí co"²⁴ a través de la cual se pretendía la identificación, investi gación y procesamiento de funcionarios corruptos.

22. Este término se utiliza para referirse a la asociación de tra ficantes mexicanos y colombianos para pasar co caína a mercado es tadounidense a través de territorio mexicano. Castañeda, Op. Cit. p. 303

23. Van Wert, Op. Cit., p. 99

24. Del Villar, La Narcotización..., p. 84

En la lucha contra las drogas el gobierno Delamadrista no sólo se vió obstaculizado por el problema de la corrupción; Van--Wert²⁵ señala que deben tomarse en cuenta varios factores: en primer término, desde 1982, el poder adquisitivo del gobierno se vió deteriorado debido a la baja en los precios del petróleo lo que afectó seriamente a la economía mexicana, mientras que el dólar -- al verse fortalecido ofrecía un mejor nivel de vida a campesinos-- que al cosechar enervantes tenían mejores ganancias, facilitando también la corrupción. La "inercia burocrática, la ineficacia -- técnica y una mala administración"²⁶ fue otro factor que contribuyó al fracaso de la política antinarcóticos del gobierno debido -- a la insuficiente vigilancia y control del cultivo y tráfico de -- enervantes.

A pesar de los obstáculos con los que se enfrentó la Administración Delamadrista, el Presidente sustentó que la lucha contra el narcotráfico debía fortalecerse por tres razones: "por salud de los mexicanos, por seguridad nacional y por cooperación internacional"²⁷, caracterizándose la política antidrogas por ser integral, preventiva para enfrentar sus causas de carácter económico, social, cultural y político; coercitiva atacando la producción, el tráfico, el consumo y atendiendo la rehabilitación de los farmacodependientes.

25. Van Wert, Op. Cit., p. 99

26. Ibid., p. 100

27. Procuraduría General de la República, El Esfuerzo de México, México 1989, p. 5

Al inicio de la Administración, el Presidente De la Madrid- al referirse al problema del narcotráfico señaló que no debe ver se aislado de los demás problemas que afectan el desarrollo de los países, por lo que no debe permitirse que corra las bases de la sociedad de cualquier país. Apoyando esta tesis, en diversos pronunciamientos señaló que "un problema como el narcotráfico necesita la conciencia y la responsabilidad de toda la sociedad"²⁸ dado que es un problema tan complejo que no basta combatirlo tan sólo con las fuerzas públicas, sino que debe llevarse a cabo un esfuerzo internacional para combatirlo tanto en los lugares de producción como de consumo.

En su IV Informe de Gobierno²⁹, el jefe del Ejecutivo ratificó el compromiso de su administración en la lucha contra el narcotráfico señalando que se destinan considerables recursos humanos y materiales comprometiéndose la Procuraduría General de la República, el Ejército y Armada a través de la implementación de diversos operativos a lo largo a lo largo del territorio nacional. Asimismo, es en mayo de 1987³⁰, cuando por vez primera un jefe de Estado mexicano se refiere al problema del narcotráfico como "una cuestión de estado" involucrando para su control a los tres Poderes de la Unión los cuales dentro del marco constitucional deben de combatir este mal.

28. P.G.R., Narcotráfico Cuestión de Estado, Méx. 1983, p. 19

29. Ibid., p. 29

30. En la Reunión Nacional de Jueces de Distrito, Ibid., p.32

Con el objeto de contrarrestar el avance del narcotráfico y prevenir las consecuencias de la farmacodependencia, se elaboraron y pusieron en marcha diversos programas encaminados al control de las drogas ilícitas, con el objeto de llevar a cabo una mejor supervisión, planeación, dirección y coordinación, en 1985³¹ la Procuraduría General de la República creó la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.

Durante la Administración del Presidente De la Madrid se crearon diversos programas para ser más eficaz el combate al narcotráfico. Al Plan Canador que comprende acciones en las treinta y seis zonas militares se sumaron los operativos: Plan DN-PR-1³², que consistió en el despliegue de unidades para establecer puestos de revisión y bases de operación fijas y móviles en la confluencia de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango. Asimismo, debido a los desplazamientos de narcotraficantes a otras zonas de cultivo, el ejército implementó otros operativos que se englobaron bajo el nombre de Fuerzas de Tarea Marte, que opera en los estados de Sinaloa, Sonora, Nayarit, Baja California, Jalisco, Chihuahua, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y la parte suren del Golfo de Veracruz³³.

31. P.G.R., Campaña de México Contra el Narcotráfico, Méx., 1986, p. 47

32. Ibid., p. 155

33. Chimely Eduardo, Rechazó Arévalo que los Militares Apoyen a un Candidato, Excelsior, julio 31, 1988, p. 4A

La Procuraduría General de la República y el Ejército mexicano llevan a cabo operaciones conjuntas en áreas donde el cultivo de estupefacientes es muy elevado. Durante el sexenio se realizaron alrededor de veinticinco operativos en los cuales participaron, por parte de la Procuraduría General de la República casi una tercera parte de su personal, el ejército destina para este fin veinte generales, 120 jefes, 1 225 oficiales y 25000 elementos de tropa³⁴. Dentro de estos operativos especiales debe destacarse el denominado Pacífico en sus fases VII³⁵ realizado en Sinaloa, Durango, Chihuahua y Sonora llevado a cabo de agosto de 1986 a febrero de 1987; VIII que, además de los estados anteriores, también comprendió a Jalisco, Nayarit, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y parte del estado de Chiapas realizado de septiembre a diciembre de 1987; y, su última fase Pacífico IX comprendiendo estas diez entidades y se llevó a cabo de agosto de 1988 a marzo de 1989.³⁶ Este operativo es considerado como una de las acciones más eficaces llevadas a cabo por el Gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico.

La implementación de este tipo de operativos durante la Administración del presidente De la Madrid, son reflejo de la importancia que el problema del narcotráfico representa para el Esta-

34. El Nacional, Campañas nacionales Contra la Droga, febrero 24 de 1985, p. 7

35. P.G.R., Campaña de México..., p. 60

36. Meléndez Roberto, Guerra al Narcotráfico, Excélsior, agosto 23, 1988, p. 5A

do mexicano, quien ha sostenido la tesis de que este problema no es sólo una cuestión de tipo policial o sanitaria sino que ha --
llegado a afectar los aspectos económicos, políticos y cultura --
les de toda sociedad, por ello, el gobierno mexicano, a pesar de
la adversa situación económica que enfrentaba nuestro país en
ese sexenio los recursos económicos que se asignaron a la Campaña
Contra el Narcotráfico no tuvo precedentes y los resultados de --
esta lucha fueron satisfactorios. (Ver cuadros 1, 2, y 3). Por--
lo que respecta a la cuestión educativa y social se creó en ---
1985³⁷, un programa que integraba la cooperación de padres de fa
milia y autoridades para la prevención y tratamiento de adictos,
este programa se denominaba ADEFAR, atención a la Farmacodependen
cia.

El problema del tráfico ilícito de narcóticos en nuestro --
país llegó a ser considerado por el gobierno de De la Madrid co--
mo una "cuestión de estado" debido a los efectos negativos que--
se manifiestan en lo social, económico y político en México. El
impacto del narcotráfico sobre la economía nacional ocasiona la--
creación de una "economía subterránea"³⁸, producto de las eleva--
das ganancias del tráfico de drogas y que para justificarlas se--
crean negocios ficticios para su "lavado" dándose una evasión --
fiscal que deteriora los ingresos del gobierno, por esta razón -

37. P.G.R., Reunión de Autoevaluación, Méx., 1988, p. 24

38. Torres, Op. Cit., p. 28

el gobierno mexicano ha insistido en que debe atacarse otro aspecto del problema del narcotráfico, el "lavado de dinero".

La estabilidad política y social del país también se ve afectada, puesto que al contar los narcotraficantes con enormes recursos económicos se incrementa el tráfico ilegal de armas y por ende el soborno a autoridades. Entre las medidas que se tomaron durante esta administración para combatir la corrupción, principalmente, en el aparato de seguridad del Estado se desintegró la Dirección Federal de Seguridad, pretendiendo con esta acción purificar los grupos policíacos del país.

Las acciones del gobierno mexicano no se han limitado a atacar al narcotráfico al interior del país, en sus relaciones con otros países y ante foros internacionales el gobierno de nuestro país ha apoyado las acciones que se han llevado a cabo para la solución de este problema. Durante el sexenio 1982 a 1988, nuestro país, fue sede de dos importantes encuentros a nivel internacional: la Reunión Regional de Ministros y Procuradores Generales de Justicia, en Puerto Vallarta, en octubre de 1986³⁹, y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Hispano-Luso-Americanos en Acapulco en octubre de 1988.

En 1982 y 1983⁴⁰ se lograron avances apreciables en el régi

39. P.G.R., Reunión de ..., p. 29

40. Ibid., p. 29

men internacional de ejecución extaterritorial de sentencias penales, del que México es iniciador en el Continente Americano. En el ámbito de las relaciones bilaterales quedaron suscritos y fueron aprobados convenios en esta materia con Belice, Bolivia y España, así como con Colombia; con Costa Rica quedó concluido el proyecto de convenios de extradición y asistencia legal. En 1988, se suscribió un convenio entre México y la ONU para atender, en base a programas específicos de desarrollo regional, los factores de cultivos ilícitos. Asimismo, con el gobierno estadounidense se realizaron diversos acuerdos y reuniones para tratar el problema de la producción, tráfico y consumo ilícito de drogas. Con este gobierno se firmó el Tratado sobre Asistencia Jurídica Mutua en 1987 que facilita el intercambio de prisioneros e información entre ambos gobiernos.

Si bien este Tratado no hace referencia al problema del narcotráfico, representa un complemento a la lucha frontal que llevan a cabo ambos gobiernos debido a que en este convenio se establecen las condiciones bajo las cuales las autoridades de estos países pueden prestarse ayuda en la investigación y persecución de delitos cometidos en territorio de cualquiera de estas naciones, ello sin que alguna de las partes pretenda ejercer, en la jurisdicción territorial de la otra, acciones que competen a las autoridades de esa Parte violando su soberanía.

Asimismo, este Tratado establece que para requerir la -- presencia de algunas personas involucradas en algún delito que -- este siendo investigado en alguno de estas naciones se debe rea_ lizar por medio de las instancias convenidas sin que el Estado -- Requiriente actue por mutuo propio en el territorio de la Parte -- Requerida.

No obstante lo establecido en este Tratado, en el seguimien_ to de delitos relacionados con el narcotráfico, en especial, de personas involucradas en este delito, autoridades estadounidense han violado este convenio al llevar acabo aprehensiones ileg_ les de ciudadanos mexicanos y trasladándolos a territorio de Es_ tados Unidos para enjuiciarlos conforme a las leyes de su siste_ ma jurídico.

En el ámbito internacional, nuestro país se ha regido por -- los principios rectores de la política exterior para llevar a ca_ bo tratados , convenios y operaciones conjuntas para el control -- del tráfico ilegal de estupefacientes. En los foros internacio_ nales, nuestro país ha manifestado que la "aplicación de medidas -- de fiscalización debe realizarse sobre la base de una aprecia_ ción unitaria y global del fenómeno"⁴¹ no obstante que debe dar_ se una cooperación internacional para eliminar este problema, al-

41. Torres, Op. Cit., p. 14

mismo tiempo deben respetarse las acciones llevadas a cabo por los gobiernos dentro de sus territorios. En lo referente a los programas de cooperación técnica en materia de fiscalización, México ha señalado que debe evitarse que haya una sustitución de funciones que les compete a cada país. El gobierno mexicano ha señalado que la solución al problema del narcotráfico compete a todos los países que sufran la producción, tráfico o consumo de estupefacientes.

3.3 El Impacto del Narcotráfico en México

Por varias décadas el narcotráfico ha sido para el gobierno mexicano un serio problema que debe ser erradicado, si bien es cierto que nuestro país no es un mercado importante de consumo de energéticos, su inserción en lo que se ha denominado "la geografía del narcotráfico"⁴² ha repercutido negativamente en el país. México se ubica dentro de este contexto como un país corredor de drogas; aunque en nuestro territorio el cultivo de amapola y marihuana se realiza en varios estados, no es considerado como país produc _

42. P.G.R., Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, Méx. 1985, p. 9

tor dado el origen de la siembra de estupefacientes en nuestro país. Como se señaló, el cultivo se inicia a raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno estadounidense solicitó al gobierno mexicano abasteciera de materia prima necesaria en el ejército debido a que sus abastecedores tradicionales, países asiáticos, estaban imposibilitados para proveerlos de este material, ocasionando que, para mediados de los años cuarenta, el estado de Sinaloa se convirtiera en el principal productor de amapola, hecho que llevaría al gobierno mexicano a iniciar campañas de erradicación de estos cultivos; en segundo término, los campesinos involucrados en la siembra de estupefacientes representa un mínimo en relación con aquellos dedicados a la siembra de cereales. A pesar de no contar con estadísticas referentes al número de campesinos dedicados al cultivo de droga en México, esto es factible de determinar si consideramos que el cultivo de narcóticos se lleva a cabo en zonas con características climatológicas determinadas que se ubican en algunos estados de la República Mexicana.

Por lo que respecta al consumo, en México la adicción a los narcóticos se mantiene en niveles bajos y no ha pasado a formar parte de nuestra cultura, como sucede en países el Cono Sur donde el consumo de cocaína es un hábito tradicional.

Por ello, México queda enmercado dentro de esta "geografía del narcotráfico" como país de tránsito de drogas ilícitas principalmente por su cercanía con el mas importante consumidor de estupefacientes en el mundo, Estados Unidos, con el cual nuestro país comparte una frontera de tres mil kilómetros ; otra de las causas que ha llevado a que el territorio mexicano se convierta en el principal paso de droga a territorio estadounidense, es la porosidad de las fronteras, en especial, de la frontera sur de nuestro país, es decir, debido a la ineficaz vigilancia en estas zonas, los narcotraficantes sudamericanos utilizan este paso para transportar droga a Estados Unidos; otro factor que contribuyó a esta situación fue la puesta en marcha, por parte del gobierno estadounidense, del Sistema Nacional de Intercepción de Fronteras que reforzó la vigilancia en el sur de Florida, punto por el cual pasaba la mayor parte de la droga proveniente de Colombia.

Durante la administración del Presidente De La Madrid, el narcotráfico se llegó a considerar como un problema que afectaba la seguridad nacional de nuestro país, entendida ésta, como el conjunto de factores políticos y económicos que conforman la estabilidad social de México.

El impacto que genera a México el narcotráfico ha repercutido en diversas esferas de la sociedad mexicana. En primer término, la economía nacional se ha visto deteriorada con los enormes recursos que genera el narcotráfico, creando, una economía subterránea provocando un aumento en el nivel de inflación ya que al invertir en negocios ficticios para justificar las considerables ganancias, o bien, al promover el juego y la prostitución, representan ingresos que no son gravables para el gobierno mexicano, por otro lado, la cada vez mas deteriorada situación económica de los campesinos ha provocado que el cultivo de cereales disminuya y por ende aumenten nuestras importaciones de estos granos, provocando una salida de divisas que va minando nuestras reservas y haciéndonos mas dependientes de productos alimenticios de otros países.

Asimismo, el narcotráfico ha deteriorado las estructuras políticas del país al penetrar principalmente en los círculos del aparato de seguridad del estado al sobornar o cohechar a funcionarios policiacos, con el objeto de tener libertad de movimiento para transportar o cultivar droga.

La administración del Presidente De la Madrid, llevó a cabo una limpia en diversas corporaciones policiacas tratando de erradicar esta situación, la acción mas importante fue la decisión--

de eliminar la Dirección Federal de Seguridad , órgano perteneciente a la Secretaría de Gobernación y que era considerada como la policía secreta del gobierno mexicano, constituyendo la institución policial con mayor poder en México. Aunado al cohecho de miembros de los grupos policíacos del estado, los narcotraficantes también han penetrado en los círculos políticos del país, al tratar de relacionar a funcionarios mexicanos, como gobernadores o secretarios de estado, con el tráfico de estupefacientes, en consecuencia, se profundizó la crisis de credibilidad en el Sistema Político Mexicano.

La seguridad nacional también se ve afectada por el contrabando de armas que se ha incrementado a raíz de las actividades que llevan a cabo los traficantes de drogas en territorio mexicano, aumentado el índice delictivo en el país. No obstante, hay que señalar que nuestro país no sufre la ola de terrorismo que los narcotraficantes han provocado en otros países, como en el caso de Colombia donde los traficantes de droga están ligados a grupos políticos que buscan la desestabilización del gobierno colombiano.

El impacto del narcotráfico también se ha manifestado en el ámbito de la política exterior del gobierno mexicano, en especial

en la relación bilateral con Estados Unidos. Nuestro país ha --
mantenido desde 1930 una constante cooperación con el gobierno -
estadounidense a través de convenios bilaterales que permiten el
intercambio de información y asistencia técnica entre ambos paí_
ses. A pesar de esto, el narcotráfico ha sido un punto de ten_
sión en la relación bilateral en diferentes momentos, lo que ha-
llevado al gobierno estadounidense a presionar al gobierno mexi_
cano para que se adecue a sus esquemas de cooperación en la lu_
cha contra el tráfico ilegal de estupefacientes.

Por otra parte, funcionarios y congresistas estadounidenses
han elegido a México como blanco para sostener que el fracaso de
su campaña antinarcóticos se debe a la corrupción existente en -
territorio mexicano llevando al fracaso las operaciones conjuntas
que realizan ambos gobiernos para el control del narcotráfico, si_
tuación que llevó a un grave deterioro la relación bilateral du_
rante las administraciones de los presidentes De la Madrid y Re_
gan.

CUADRO 1

DECOMISOS DE COCAINA

AÑO	KILOGRAMOS
1982 (dic.)	6
1983	325
1984	458.4
1985	2562.7
1986	5323
1987	9296
1988	13791

Fuente. Procuraduría General de la República, Campaña de México Contra el Narcotráfico. Informe de la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 30 diciembre de 1986, pp. 6,7,8 y 9.
P.G.R., Campaña de México Contra el Narcotráfico 1982-1988,

DESTRUCCION POR ASPERSION DE PLANTIOS DE AMAPOLA

AÑO	PLANTIOS	HECTAREAS
1982 (dic.)	1513	97
1983	23183	1619
1984	24338	1836
1985	22667	2163
1986	24823	2383
1987	24851	2528
1988	21576	2043

DESTRUCCION MANUAL DE AMAPOLA

AÑO	PLANTIOS	HECTAREAS
1982 (dic)	325	24
1983	8051	861
1984	11451	1481
1985	434	124
1986		
1987		
1988		

DESTRUCCION POR ASPERSION DE PLANTIOS DE MARIHUANA

AÑO	PLANTIOS	HECTAREAS
1982 (dic)	333	13
1983	20450	1922
1984	18817	2507
1985	17204	1526
1986	24426	2973
1987	25056	3750
1988	25781	3480

DESTRUCCION MANUAL DE MARIHUANA

AÑO	PLANTIOS	HECTAREAS
1982 (dic)	64	9
1983	3280	752
1984	1878	1379
1985	471	212
1986		
1987		
1988		

Fuente. P.G.R., Campaña de México Contra el Narcotráfico. Infor-

me...

CAPITULO IV
EL IMPACTO POLITICO ESTADOUNIDENSE Y SUS
CONSECUENCIAS POLITICAS EN LA RELACION BILATERAL

La lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes implementada por las administraciones de los Presidentes De la Madrid y Reagan, cuyas características se analizaron en los capítulos anteriores, llegó a constituir el punto más álgido en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos toda vez que el gobierno estadounidense comenzó a utilizar el problema del narcotráfico como elemento de presión hacia el gobierno mexicano con el objeto de pretender adecuar la política mexicana a los intereses del gobierno estadounidense.

Por otra parte, la cada vez mayor intervención del Congreso estadounidense en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos ha provocado una seria confrontación entre el poder legislativo y el representante del Ejecutivo lo que ha generado una falta de congruencia en la formulación de la política estadounidense hacia nuestro país.

En el presente capítulo se analizará, en primer término, --

los principales lineamientos de la relación bilateral entre México y Estados Unidos durante la Administración del Presidente Reagan para precisar la coyuntura política en la que se enmarca el problema del narcotráfico entre ambos países.

Dado que el objetivo de este trabajo ha sido el análisis de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso estadounidenses, en este capítulo también se analizarán los encuentros presidenciales así como las reuniones interparlamentarias que se llevaron a cabo durante las administraciones mencionadas y la forma en que incidió el problema del narcotráfico en éstas, para posteriormente poder determinar el impacto de este problema en la relación bilateral.

4.1 Principales Lineamientos de la Relación Bilateral

Las relaciones entre México y Estados Unidos a lo largo de su historia han experimentado momentos de grave tensión, consecuencia de la compleja red de interacciones que se suceden a lo largo de los 3 mil kilómetros de frontera que ambos países comparten, interrelaciones que afectan la política y economía interna tanto de nuestro país como las del vecino país del norte. Antes de analizar las relaciones mexicano-estadounidenses en el período de las administraciones de los presidentes De la Madrid y-

Reagan, se hará una breve descripción de éstas en años anteriores.

Las percepciones que se han tenido respecto a México al interior de Estados Unidos han variado en las últimas décadas debido a los diversos actores que intervienen en la toma de decisiones hacia México, lo cual "incide en la determinación de una política bilateral"¹, es decir, las percepciones que un país tiene acerca de otro en lo referente a su situación interna, principalmente en momentos de crisis, pueden influenciar profundamente la relación entre ambos países.

En las relaciones entre México y Estados Unidos, los actores que intervienen así como el marco político-económico en que se desarrollan ambas sociedades son factores determinantes de la relación bilateral. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, al constituirse Estados Unidos como una potencia hegemónica y al entrar México en una "fase de modernidad"² se inicia una etapa en las relaciones entre México y Estados Unidos cuyas características se mantendrían hasta la década de los setenta surgiendo una "supuesta relación especial"³ propiciada por la estabilidad poli

1. Sosa Priscila, El Contexto de las Nuevas Percepciones Norteamericanas Sobre México, CIDE, Cuadernos Semestrales No. 20, p. 15

2. Ibid., p. 17

3. Ver, Pellicer Olga, La Buena Vecindad en los Momentos Difíciles: México y Estados Unidos en 1982, en La Política Exterior de México: Desafíos de los Ochenta, p. 85, 86; Meyer Lorenzo, México-Estados Unidos: lo especial de una Relación, en México-Estados Unidos 1984.

tica y una economía mexicana cada vez mas ligada a la estadounidense, siendo la relación comercial el tema principal entre ambos países en este período.

La política estadounidense hacia nuestro país se enmarca -- dentro del contexto de su liderazgo en occidente en el cual México no es factor de inestabilidad en su "área geográfica inmediata"⁴ caracterizándose por un alto grado de confianza en la estabilidad del sistema así como en un modelo económico de "desarrollo estabilizador"⁵ y una política exterior relativamente autónoma. Tras la modernización de la retórica de los principios de la revolución mexicana y de las políticas económicas de sustitución de importaciones, el Sistema Político Mexicano se perfila como una de las excepciones del área, dado el alto grado de legitimidad que tienen sus gobiernos y su gran capacidad de control sobre las masas.

Durante el período de 1940 a 1980⁶ las relaciones mexicano-estadounidenses se caracterizaron, en primer término, por el reforzamiento de la bilateralidad en la política internacional de nuestro país y la insistencia en la negociación bilateral para la solución de conflictos concretos; en segundo término, se inicia-

4. Sosa, Op. Cit., p. 17

5. Ibid., p. 18

6. Ibid., p. 20

una política activa por parte de México en el ámbito multilateral dentro del cual defiende los principios del derecho internacional así como la solidaridad de los países latinoamericanos frente a Estados Unidos, actitud que no lesiona los intereses estadounidenses pues al interior de éste país, se considera que esta posición es una forma de legitimar al Sistema Político Mexicano, siendo importante para la seguridad nacional estadounidense. En cuanto al manejo de las relaciones oficiales con México, éstas estaban a cargo, principalmente, del Departamento de Estado.

De acuerdo con Mario Ojeda, "el patrón de las relaciones entre México y Estados Unidos ha sufrido cambios importantes"⁷ a partir de la década de los setenta cuando nuestro país es considerado como un "asunto de alta prioridad"⁸ para el gobierno estadounidense, debido entre otros factores, a la crisis económica que sufrió México en 1976, año en que el peso sufre una drástica devaluación frente al dólar, cuyos efectos se resintieron en la franja fronteriza lo que llevó a que el Congreso del vecino país del norte realizara una serie de audiencias especiales para conocer el "impacto en Estados Unidos de la crisis mexicana"⁹, otro factor fue el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo en México, en 1977, en medio de la crisis petrolera internacio _

7. Ojeda Mario, La Doble Agenda en las Relaciones entre México y Estados Unidos, en Bueno Gerardo, México-Estados Unidos 1986, p. 21

8. Ibid., p.21

9. Ver, Hearings, Recent Developments in Mexico and their Economic Implications for the United States, citado en Ojeda, Op. Cit., p. 22

nal, convirtiéndolo a nuestro país en una fuente de abastecimiento mas segura para Estados Unidos, para 1979 el conflicto centroamericano fue uno de los temas prioritarios de la agenda bilateral de ambos países, dado la posición que asume nuestro país ante este conflicto y que es percibida al interior del gobierno estadounidense como una "postura radical"¹⁰, por lo que el análisis de nuestro país empieza a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional¹¹ el cual pretende articular una política exterior hacia nuestro país, con lo que comienza a percibirse una fragmentación de la política exterior estadounidense hacia México.

Para 1980¹², con la llegada de Reagan a la presidencia de los Estados Unidos, hay una reevaluación de la política exterior estadounidense, ello como consecuencia del surgimiento de una "nueva derecha"¹³ entre cuyos objetivos se plantea la recuperación del liderazgo estadounidense en el mundo, enmarcando sus relaciones con los países latinoamericanos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, siendo bajo esta óptica el análisis de las relaciones con México, que, dada su posición ante el conflic

10. Ramos Alejandro, Ramírez C., , 30 Investigaciones de la CIA Sobre México-- en seis años; E.U. Intenta Evitar que se Covierta en Otro Irán, El Financiero, Mayo 30, 1988, p. 82

11. Creado en 1947, Ibid., p. 82

12. Rico Carlos, Una Vuelta en la Montaña Rusa , Relaciones Mexicano-Estado -- unidenses Después de la Posguerra Desafíos del Futuro Inmediato, Foro Internacional Vol. XXIX, p. 388.

13. Layne Christopher, Réquiem Por la Doctrina Reagan, Exc. julio 28, 1988, - p. 4A.

to centroamericano, la profunda crisis económica de 1982, así como por "su radical política e ideología derivada de su propia -- historia"¹⁴ mostrada en diversos ámbitos multilaterales llevaron a que México reforzara su posición en la órbita de la seguridad nacional estadounidense.

Entre los elementos que caracterizan el contexto estadounidense en el cual se enmarca la relación bilateral con México durante la Administración Reagan, cabe resaltar, en el aspecto económico "la nueva visión antiestatista que predomina en Estados Unidos"¹⁵, la cual está en contra de las políticas de subsidios, de las empresas estatales, del control de precios así como de políticas restrictivas a la inversión extranjera, por lo que la política económica mexicana se convierte en punto de controversia dado que algunos analistas estadounidenses consideraban la política económica mexicana demasiado socializante.

En el ámbito de la política exterior se observa un cambio de actitud en el diseño de la política centroamericana entre la administración Carter y la del Presidente Reagan durante la cual se plantea como estrategia para el área "evitar el factor Irán"¹⁶ es decir, evitar la pérdida de una posición estratégica en la re-

14. Ramos, Op. Cit., p. 82

15. Sosa, Op. Cit., p. 28

16. Ramírez, Op. Cit., p. 83

gión. El diseño de la política exterior estadounidense durante el primer período de la Administración Reagan hacia el área plan_ teaba la incorporación de la zona al ámbito de la política glo_ bal "bajo la óptica estratégica que recupera la visión bipolar"¹⁷ es decir, dividiendo a los países en aliados o enemigos, apoyan_ do a los primeros y hostigando a los otros, bajo este esquema el gobierno estadounidense inició una política de "presiones y de _ sestabilizaciones"¹⁸ hacia aquellos países que consideraba esta ban saliéndose de su área de influencia; durante el segundo perío_ do de la Administración Reagan se reafirma una postura de abier_ to intervencionismo base de la "Doctrina Reagan"¹⁹; dentro de es_ te esquema México fue visto como "país dominó" al que como alia_ do debería protegerse de la "expansión comunista"²⁰ a la vez - que se constituía como un problema de seguridad nacional dada la crisis política-económica por la que atravesaba nuestro país en_ la que se reflejaba un debilitamiento del Sistema Político Mexi_ cano.

Al inicio del sexenio del Presidente Miguel De la Madrid, - México atravesaba por una profunda crisis económica cuyos efectos estructurales hicieron pensar que el Sistema Político Mexicano -

17. Sosa, Op. Cit., p. 30

18. Ramírez, Op. Cit., p. 83

19. "esta doctrina establece que Estados Unidos debe apoyar no so_ lamente a gobiernos 'democráticos' amenazados, sino también a mo_ vimientos de liberación frente a una dictadura totalitaria im_ puesta por las fuerzas comunistas externas", Sosa, Op. Cit., p. 31, Ver Layne, Op. Cit., julio 28 al 2 de agosto de 1988.

20. Sosa, Op. Cit., p. 29

estaba "al borde del precipicio"²¹ tanto en el aspecto financiero como en el político. En 1982, el país se hallaba ante la imposibilidad de cumplir con sus pagos al exterior, a la vez que sus reservas monetarias se encontraban en grave deterioro, aunado a esto, se anunció la estatización de la banca, lo que provocó un intercambio de acusaciones entre el sector público y el privado de corrupción, ocasionando que las relaciones entre ambos sectores se deteriorara considerablemente, acentuando con ello una imágen de conflicto hacia el exterior. Ante esta situación el gobierno estadounidense tomó la decisión de apoyar un plan de rescate que incluiría "un préstamo de emergencia y el compromiso de compromisos de petróleo"²², esta posición del gobierno de Reagan se debió a que este pretendía defender sus propios intereses que se veían seriamente dañados.

Tras este deterioro de la economía mexicana, y con el respaldo del gobierno estadounidense, México llevó a cabo un convenio con el FMI estableciéndose una reprogramación de los plazos de pago de la deuda en 1984²³, sin embargo, para 1985, era imposible sostener los términos de dicho acuerdo ya que al interior del país en el plano político y social estaba repercutiendo se

21. CIDE, Las relaciones México-Estados Unidos ¿Cuánto Hemos Avanzado?, Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, vol. II p. 15

22. Sosa, Op. Cit., p. 24

23. Ibid., p. 25

riamente al verse deteriorado el poder adquisitivo de la clase--
trabajadora poniendo en peligro la estabilidad social del país,
asimismo, la coyuntura electoral de este año llevaron al gobier_
no mexicano a abandonar el cumplimiento del programa de recupera_
ción, recrudesciéndose, aún mas, la crisis económica por la que -
atravesaba el país.

Para 1987²⁴, quinto año de crisis económica, el Presidente-
De la Madrid comenzó a instrumentar un modelo económico mas abier_
to a la exportación y menos estatista, el cual sustituiría al mo_
delo de industrialización protegida, surgido en los años cuarenta
y que era ya inviable para el país. Esto trajo consigo el de_
bilitamiento del liderazgo político reflejado en el fracaso de ac_
ciones tendientes a la democratización real de los procesos polí_
ticos del país, siendo en estas condiciones en que se gesta el--
proceso de transición de poder, con la designación del candidato
a la presidencia del partido oficial así como de los partidos de -
oposición, iniciándose una apertura del Sistema Político Mexicano
lo que llevaría a un cambio en su organización política.

En este contexto en que se enmarca las relaciones entre Mé_
xico y Estados Unidos durante los gobiernos de Dela Madrid y Reg_
u

24. Meyer Lorenzo, El Año político un Reflejo Relativo de la Ten_
sión, en Bueno Gerardo, México-Estados Unidos 1987, p. 12

gan, podemos destacar, en primer término, la creciente vinculación de las economías de ambos países; en segundo lugar, el hecho de que nuestro país sea considerado como tema de la seguridad nacional estadounidense, dado el incremento del flujo de inmigrantes-provocado por el deterioro de la economía nacional así como el aumento del tráfico de drogas a través de la frontera con México percibiéndose una "pérdida del control de sus fronteras"²⁵ hecho que debía corregirse a través de una mayor cobertura en la vigilancia de esta zona mexicano-estadounidense llegándose a hablar de una "militarización de la frontera"²⁶ hecho que provocó reacciones negativas en nuestro país; en tercer lugar, por el creciente aumento de los niveles de fricción y conflicto en el terreno político-diplomático, que llegó a su punto más alarmante entre 1985-1986²⁷ con la puesta en marcha de la Operación Intercepción y con la aprobación de la Ley Antinarcoóticos, con lo cual el tema del narcotráfico se convierte en el principal punto de fricción de la relación bilateral.

25. Brinkley Joel, U.S. set to act on Mexico Border Drug Flow, -- The New York Times, junio 26 de 1986, p. 10.

26. Cornelius Wayne A., Las Relaciones de Estados Unidos con México: Fuentes de su Deterioro 1986-1987, en Foro Internacional -- vol. XXIX p. 214

27. Damián Bermúdez Ublíéster, La Relación México-Estados Unidos y la seguridad Nacional en 1986, en Carta de Pol Ext. núm 4 p. 12

4.2 El Narcotráfico en la Relación Bilateral

La relación bilateral entre México y Estados Unidos se ha caracterizado por la respuesta de ésta a los diferentes momentos históricos en que se ha desarrollado, así, las tensiones frontizas y diplomáticas que se han suscitado entre ambos países a raíz del problema del narcotráfico son, en primera instancia, reflejo de la coyuntura política de ambos países, no obstante son producto de un proceso mas profundo como lo fue la transformación del marco político de la relación a raíz de la crisis económica que estalló en México en 1982 y del que al interior de Estados Unidos se le haya calificado como un "problema de seguridad nacional"²⁸ enmarcándosele dentro del conflicto Este-Oeste, tratando de vincular los movimientos de liberación a actividades de narcotraficantes. Por ello, el tema del narcotráfico se ha constituido en un "termómetro bastante exacto, tanto del ambiente político general de la relación bilateral como de la capacidad de negociación y presión mutua de ambos países"²⁹, en un contexto en que la situación interna de ambos países afecta la dinámica de las relaciones mexicano-estadounidenses a nivel gubernamental.

El narcotráfico que ha sido tema tradicional en la historia

28. Muñoz Heraldó, Op. Cit., p. 502

29. González Guadalupe G., El Problema del Narcotráfico en el Contexto de la Relación entre México y Estados Unidos, en Cuadernos de Política Exterior Mexicana 2, p. 210

de las relaciones entre ambos países y al que generalmente se le ha tratado de manera secundaria, en ciertos momentos ha provocado fuertes fricciones entre México y Estados Unidos. Antes de analizar el tema del narcotráfico durante el período de 1982 - 1988 se darán algunos antecedentes de la evolución de este problema entre ambos países.

A finales de la década de los veinte³⁰ México y Estados Unidos firmaron el primer acuerdo de cooperación bilateral en la lucha contra el tráfico ilegal de enervantes cuyo objetivo era el intercambio de información sobre personas involucradas en el tráfico ilegal de drogas, su vigencia fue por tiempo limitado y fue perdiendo importancia debido a la situación política interna de nuestro país; en los años treinta, el gobierno estadounidense inició una serie de acusaciones contra funcionarios del gobierno mexicano deteriorando el "espíritu del buen vecino"³¹, asimismo, es durante la Segunda Guerra Mundial en que se permite el cultivo de amapola en nuestro país a fin de abastecer las necesidades del ejército estadounidense.

A pesar de que durante los años sesenta y setenta³² no hubo acuerdos formales de cooperación bilateral, el gobierno estadou

30. Ibid., p. 211

31. Ibid., p. 211

32. Ibid., p. 211

dense, con la aceptación del gobierno mexicano, continuó enviando agentes antinarcóticos para la investigación de actividades ilícitas relacionadas al narcotráfico, manteniéndose este tema en un plano secundario, es a partir de 1961³³ que los agentes de la DEA son acreditados con estatuto diplomático teniendo funciones de asesoramiento e inteligencia, pero no pueden realizar detenciones ni portar armas. "Tras la Primera Operación Intercepción"³⁴ hay un cambio en el manejo de la relación bilateral que se caracterizaría por una mayor cooperación en el área del narcotráfico, a la vez que se hacía mas evidente los desacuerdos entre ambos gobiernos en otros temas de la agenda bilateral.

Con la llegada de Nixon al poder, se inicia una campaña internacional para combatir la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes, principalmente, de la heroína y marihuana, esto como respuesta al compromiso electoral que se había impuesto para acabar con el problema de las drogas, en esta campaña México ocupó el punto central, implementándose una serie de medidas ofensivas contra nuestro país como la puesta en marcha de la Operación Intercepción del 21 de septiembre al 10 de octubre de 1969³⁵ cuyos efectos negativos se sintieron, principalmente, en la franja fronteriza de ambos países.

33. AFP, Desde los Treinta el Acuerdo Sobre el Narcotráfico, el-Universal, agosto 21, 1986, p. 1; Uno mas Uno Agosto 23, 1986, p. 1

34. entrecomillado del autor, González, Op. Cit., p. 212

35. Sosa, Op. Cit., p. 212; Torres Noé, Op. Cit., p. 22

Cabe resaltar que a pesar de los efectos negativos de este-operativo, fue el inicio de la "Operación Cooperación Antidrogas"³⁶ entre México y Estados Unidos, asimismo se constituye en un eficaz instrumento de presión por parte del gobierno estadounidense para lograr la cooperación del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico, implementándose programas de coordinación entre ambos gobiernos.

A partir de la segunda mitad de la década de los setenta³⁷, la cooperación bilateral entre ambos países se constituye en un ejemplo de participación en programas de apoyo financiero y logístico, a través de los cuales Estados Unidos ha venido otorgando a México equipo fotográfico y bereo especializado para la detección de campos de cultivo de droga. Esta ayuda se enmarca en -- los programas internacionales del lucha contra el narcotráfico-- que lleva a cabo el gobierno estadounidense.

Dentro del esquema de la cooperación bilateral, las instancias gubernamentales encargadas de la lucha contra el narcotráfico son "mandos intermedios, por lo cual, el perfil público de -- las negociaciones es tradicionalmente bajo"³⁸, prueba de ello es

36. Sosa, Op. Cit., p. 212

37. Toro Celia Ma., The Control of Narcotics: Can We Cooperate, Coloquio sobre Interdependencia: ¿Un Enfoque Util para el Análisis de las Relaciones México-Estados Unidos?, ColMex., p.9

38. Sosa, Op. Cit., p. 213

que hasta 1984 el narcotráfico no constituyó un elemento político conflictivo, sino que, por el contrario entre 1970 y 1984 hubo una intensa cooperación entre México y Estados Unidos destacando la implementación de los operativos Plan Cóndor, Plan Janus, Plan Canador, a través de los cuales se pretendía la detección y destrucción de cultivos así como la persecución conjunta de narcotraficantes. No obstante, este nuevo aspecto de la cooperación bilateral, se da origen a áreas de "gran sensibilidad política"³⁹ para el gobierno mexicano, dado que se tocaba los aparatos de seguridad del estado, lo que llevaría a la agudización de tensiones entre ambos gobiernos ocasionados por las diferentes prioridades entre las agencias policíacas mexicanas y estadounidenses.

El esquema de la Operación Cooperación entró a una etapa de deterioro hacia finales del sexenio del Presidente López Portillo debido a los conflictos interburocráticos que se suscitaron entre los agentes de la DEA y autoridades policíacas mexicanas, especialmente de la Dirección Federal de Seguridad, provocando la inoperatividad de los programas bilaterales dado que las autoridades de nuestro país se negaban a participar de manera más activa en la persecución y detención de traficantes de droga, por-

39. Sosa, El Problema del ..., Op. Cit., p. 215

lo que empezó a relacionarse a las autoridades policíacas mexicanas con narcotraficantes; a pesar de ello, hasta mediados de --- 1984⁴⁰ el gobierno estadounidense calificaba de positivos las acciones del gobierno mexicano en la erradicación del cultivo ilícito de enervantes.

Si bien es cierto que el problema del narcotráfico ha sido una constante en la historia de las relaciones mexicano-estadounidenses manteniéndose, generalmente, en un plano secundario, en determinados momentos de la relación bilateral ha sido manejado como elementos de presión por parte del gobierno de Estados Unidos para lograr que el gobierno mexicano responda a sus intereses; estos ciclos de presión que no habían llegado a deteriorar seriamente el contexto global de la relación, durante la Administración Delamadrista, el narcotráfico resurge como elemento de presión en un contexto de cambio del marco político global de la relación bilateral, en el cual, temas que anteriormente se -- consideraban como preocupaciones internas pasaron a ser parte -- central de la agenda bilateral, a los que Wayne Cornelius cita como "intermestic issues"⁴¹ tales como el fraude electoral y la corrupción en México, o, como el incremento del consumo de drogas en Estados Unidos.

40. Rangel Lucía, México Cede ante el Propósito de E.U. de crear un Mercomún, El Financiero, septiembre 12, 1988, p. 66

41. Cornelius, Op. Cit., p. 218

El problema del narcotráfico mantuvo su nivel de bajo perfil político hasta mediados de 1984⁴², dado que los esfuerzos del gobierno mexicano para el control del cultivo y tráfico de estupefacientes fueron calificados como excelentes por altos funcionarios del gobierno estadounidense. No obstante, es en este periodo en que se delinearía el marco político-económico en el cual se desarrollaría la relación bilateral y en la que el narcotráfico sería el punto de fricción que determinaría sensiblemente la relación entre ambos países. En primer término, como se señaló anteriormente, la crisis económica en que se encontraba sumergido nuestro país la cual estaba reflejándose en un debilitamiento del Sistema Político Mexicano, por otro lado, la reelección del presidente Ronald Reagan en 1984⁴³ fortaleciéndose al interior de Estados Unidos un sentimiento de nacionalismo agresivo, óptica bajo la cual se desarrollarían sus relaciones con el exterior.

La repercusión que esta postura tuvo hacia México fue que el gobierno estadounidense manifestó, en 1985, que el margen de tolerancia hacia nuestro país se estrecharía tanto en asuntos de índole multilateral como en el ámbito bilateral, siendo en éste donde el narcotráfico pasaría a ser un asunto de alta prioridad-

42. Rangel ,Op. Cit., p. 66

43. Meyer Lorenzo, 1985: Un Mal Año en una Epoca Difícil, en Szekely Gabriel, México-Estados Unidos 1985, p. 13

en las relaciones entre ambos países. El asesinato del agente de la DEA en México, Enrique Camarena Salazar, quien fuera secuestrado en la Ciudad de Guadalajara el 7 de febrero de 1985⁴⁴, sería "el elemento catalizador"⁴⁵ que desató el conflicto, y que provocaría el avance de posiciones más duras en el diseño de la política estadounidense hacia México, cuya formulación estaría a cargo, por un momento, de los niveles medios burocráticos del gobierno estadounidense, como la DEA y el SIN, órganos que instrumentarían una "una Segunda Operación Intercepción" cuyo objetivo aparente era la captura de los secuestradores del agente antinarcoóticos, asimismo, se implementó una campaña de desprestigio en contra de México en la cual se argumentaba que era inseguro para los turistas estadounidenses viajar a México, siendo el inicio de una serie de severas medidas que el gobierno de Estados Unidos realizaría contra nuestro país y que culminarían con la aprobación de dos leyes que podían afectar seriamente a nuestro país, la Ley de Inmigración, Simpson-Rodino, y, la Ley Antinarcoóticos de 1986, hechos que evidenciarían una mayor intervención del Congreso en asuntos de política exterior.

El descontento del gobierno estadounidense hacia nuestro país por cuestiones de droga empieza a manifestarse a fina

44. Ibid., p. 17

45. Sosa, Op. Cit., p. 216

les de 1984 cuando se descubrió en el estado de Chihuahua un importante cargamento de droga decomisándose 10 000 toneladas de marihuana⁴⁶, estos hechos aunados al asesinato del agente de la DEA aumentaron las inquietudes de las autoridades policíacas de Estados Unidos en cuanto a la voluntad y capacidad de México para combatir el cultivo y tráfico ilegal de estupefacientes, por lo que los aparatos de seguridad e inteligencia estadounidenses señalaron que era necesario presionar al gobierno mexicano para asegurar su cooperación en diversos ámbitos de la relación bilateral.

Entre el 10 y 14 de febrero de 1985⁴⁷, el Director de la DEA Francis Mullen, realizó una visita a México con el propósito de conocer el grado de avance de las investigaciones sobre el Caso Camarena así como de las actividades de narcotraficantes en territorio mexicano, tras esta visita, Mullen realizó un informe en el cual señalaba que las autoridades mexicanas habían tenido una actuación deficiente en el caso de Camarena, de igual forma, indicaba que el fracaso de las campañas antinarcóticas se debía al alto nivel de corrupción existente entre funcionarios públicos y policíacos lo que provocó un endurecimiento de la posición

46. Sosa, Op. Cit., p. 215

47. Lindau Juan David, Percepciones Mexicanas de la Política Exterior de Estados Unidos: El Caso Camarena Salazar, en Foro Internacional vol. XXVII, p. 564

estadounidense hacia México llevando a la instrumentación, el 16 de febrero, de la Segunda Operación Intercepción.⁴⁸ Esta medida provocó fuertes reacciones entre el gobierno y sociedad mexicana llevando a la relación bilateral a uno de sus momentos más tensos.

El tratamiento del Caso Camarena marcó un rompimiento de -- los canales tradicionales de negociación entre México y Estados Unidos alejándose de las negociaciones cerradas y de los niveles gubernamentales en los que generalmente se aborda el tema del -- narcotráfico. Las autoridades estadounidenses abrieron el caso a la opinión pública dándole al asunto un "cariz esencialmente político"⁴⁹, poniendo en duda la actuación de las autoridades mexicanas ante la opinión pública nacional, generándose un grave conflicto diplomático que requería la intervención presidencial para la solución de este problema.

En un ambiente de fuertes protestas tanto de la opinión pública mexicana como de importantes sectores fronterizos afectados por la Operación Intercepción, el 22 de febrero de 1985⁵⁰, -- el Presidente De la Madrid en comunicación telefónica con el Pre-

48. Ibid., p. 567

49. El 12 de febrero John Gavin embajador de E.U. en México y Francis Mullen, concedieron una conferencia de prensa en torno al volumen y naturaleza del tráfico de drogas de México a E.U., revelaron que 75 individuos organizados -- en 18 bandas controlaban este tráfico. Asuntos sobre los cuales el gobierno mexicano había mantenido un mutismo absoluto. en Lindau, Op. Cit., p. 564

50. Sosa, Op. Cit., p. 221

sidente Reagan sugirió se reunieran los Procuradores de Justicia-- de ambos países para analizar el problema del narcotráfico, lo _
grando la sustitución de la Operación Intercepción por un programa
bilateral del cierre parcial de la frontera.

Con la detención de los responsables del asesinato del agen-
te de la DEA, dos de los mas importantes narcotraficantes mexica-
nos⁵¹, terminó la fase mas tensa provocada por este asunto. Asi
mismo, como consecuencia de esta situación, el gobierno mexicano
anunció que se llevaría a cabo una reestructuración de los cuer _
pos policíacos del país. No obstante, que para mediados de 1985-
se había llegado a una solución parcial del conflicto, no hubo-
un mejoramiento significativo en el contexto global de la rela _
ción bilateral.

Durante 1986 la relación bilateral entre México y Estados -
Unidos continuó siendo tensa; la posición dominante de la políti-
ca estadounidense hacia nuestro país fue el de "militarizar la -
frontera"⁵² reflejo de una política interna del gobierno de Rea-
gan contra el consumo de droga, cuya importancia se acrecentaría
por ser este, un año electoral, en el cual los congresistas enarbo

51. Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca, Lindau, Op. Cit., p. 572.

52. Del Villar Samuel I., Comunicación y Mala Interacción entre -- México y Estados Unidos, en Bueno Gerardo, México-Estados Unidos-1986, p. 172

larían el tema de las drogas para conseguir la victoria electoral; otro asunto que causó asperezas entre ambos países fue el arresto, en agosto de 1986, de Víctor Cortés, agente de la DEA en México, así como la realización, en mayo y junio, de audiencias en el Subcomité del Hemisferio Occidental del Senado estadounidense, en torno a la situación política y económica de México, con estas acciones el "vapulear a México"⁵³ se convirtió en una constante en los discursos políticos en Estados Unidos.

La constante de "ponerse duros con México"⁵⁴ tuvo un apoyo bipartidista en el Congreso y entre miembros de la rama ejecutiva estadounidenses ya que consideraban que una mala administración económica, así como la tolerancia del gobierno mexicano al tráfico de estupefacientes repercutían negativamente en la sociedad de ese país.

Hacia finales de 1986 e inicios de 1987 la percepción estadounidense hacia nuestro país fue menos negativa debido a factores internos en Estados Unidos y México, si bien analistas estadounidenses llegaron a considerar que nuestro país se encontraba al borde de un estallido social producto del deterioro económico,

53. Ibid., p. 175

54. Cornelius, Op. Cit., p. 212

hubo un ligero mejoramiento de la economía mexicana. En tanto, el gobierno estadounidense enfrentaba un problema de credibilidad debido al escándalo del Irán-Contras lo que debilitó la política de la administración Reagan hacia Centroamérica.

Si bien durante 1987 el problema del narcotráfico dejó de ser el punto mas álgido de la relación, continuó situándose como uno de los temas prioritarios en la agenda bilateral, a diferencia de las posturas negativas en torno a la cooperación de México en la lucha contra el tráfico ilegal de enervantes, en 1985- y 1986 el Departamento de Estado, en su informe anual⁵⁵ señaló-- que a pesar de que México continuaba siendo el principal proveedor de marihuana y heroína al mercado estadounidense, los esfuerzos del gobierno mexicano para combatir este mal se había reforzado.

Como consecuencia de la aprobación de la Ley Antinarcóticos de 1986, la política bilateral antidrogas durante 1987 y la primera mitad de 1988, tuvo como marco de referencia los preceptos establecidos en esta ley. La instrumentación de este "mecanismo arbitrario y unilateral de supervisión, enjuiciamiento y penalización supranacional por parte del gobierno de Estados Unidos"⁵⁶ --

55. Meyer, El Año Político..., Op.Cit., p. 21

56. DEl Villar, DE la Narcocertificación..., Op. Cit., p. 140

entraría en conflicto con los preceptos de soberanía del Estado-mexicano, poniendo de manifiesto las diferentes prioridades que cada estado tiene sobre el combate contra el narcotráfico.

A pesar de que en 1987, fue otorgado el "certificado de buena conducta"⁵⁷, algunos círculos allegados a las actividades de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes señalaron su inconformidad pues señalaban que el alto nivel de corrupción de las autoridades mexicanas en sus cuadros medios y bajos constituía el factor principal del fracaso de la intercepción del tráfico de enervantes. Esta inconformidad se percibió con claridad en 1988⁵⁸, cuando el Senado estadounidense votó en contra de la certificación, votación que quedó anulada con la aprobación por parte de la Cámara de Representantes.

Durante las administraciones de los Presidentes De la Madrid y Reagan, el problema del narcotráfico se convirtió en el temaprioritario entre México y Estados Unidos que dada su connotación como problema de seguridad nacional estadounidense provocó un serio deterioro en la relación bilateral. Como consecuencia de la política antidrogas implementada por la administración del Presi

57. Meyer, El Año Político..., Op. Cit., p. 21

58. Del Villar, Op. Cit., p. 146

dente Reagan, cuyo objetivo central es el ataque a la oferta proveniente del exterior, nuestro país se convirtió en el foco de atención de esta política.

El endurecimiento de la postura del gobierno de ese país en el ámbito de la cooperación bilateral antidrogas se enmarca en un contexto de confrontación entre el Presidente y el Congreso estadounidenses en la cual México juega un papel importante debido al creciente interés del Congreso por los resultados de la campaña antidrogas que realiza nuestro país, dado que consideraban que el fracaso de la política antinarcoóticos implementada al interior de Estados Unidos se debía a la falta de cooperación por parte del gobierno mexicano, iniciando una serie de presiones que culminarían con la aprobación de la Ley Antinarcoóticos de 1986 cuyas disposiciones atentaban contra la soberanía del país.

4.3 El Narcotráfico en los Encuentros Presidenciales

En el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos los Presidentes De la Madrid y Reagan se reunieron en seis ocasios

nes, siendo la primera de ellas el 8 de octubre de 1982. Ambos mandatarios se entrevistaron en un ambiente de menor a mayor tensión, en el que la Administración Reagan, a través de diversos -- funcionarios acusó a México de no abatir el problema del narcotráfico, de mantener autoridades corruptas, de efectuar fraudes --- electorales, llegando inclusive al cierre temporal de las fronteras como medida de presión por el asesinato de un agente de la -- DEA en México. Las fricciones que se suscitaron entre ambos gobiernos rebasó el ámbito bilateral al repercutir en la política regional sostenida por nuestro país y que al interior de Estados Unidos era percibida como contraria a sus intereses.

Al estudiar la relación bilateral mexicano-estadounidense -- bajo la perspectiva de una toma de decisiones basada en las características de los sistemas políticos y del papel que juegan los individuos , como actores racionales unificados⁵⁹, puede observarse que en ambos países el Poder Ejecutivo es determinante en el diseño de la política exterior. Bajo esta perspectiva consideramos necesario analizar el papel que jugó el problema del narcotráfico en los encuentros presidenciales y la forma en que -- incidió en la relación bilateral el hecho de que el Congreso es --

59. Nuñez Georgina R., Propuesta Para el Diseño de un Mapa de Toma de Decisiones de E.U., Hacia México: Migración y Narcotráfico CIDE, Cuadernos SEmestrales No. 20, p. 325

tadounidense tuviera una mayor participación en la elaboración de la política exterior, reflejándose en las posturas que sostuvo el Presidente Reagan ante su homólogo mexicano. Si bien es cierto que el problema del narcotráfico ha sido una constante en la agenda de las reuniones presidenciales, es a partir de la Cuarta Reunión entre ambos presidentes que este tema se convierte en asunto de "alta Prioridad", siendo el factor que llevaría a un grave deterioro de la relación bilateral.

El Presidente electo mexicano y el Presidente Reagan se entrevistaron por vez primera en octubre de 1982⁶⁰, durante esta reunión ambos mandatarios manifestaron su deseo de mantener una relación cordial y respetuosa entre ambos países, señalando que el respeto y la comprensión mutua son la piedra angular de las relaciones entre México y Estados Unidos, debido a la grave situación económica por la que atravesaba nuestro país, el mandatario estadounidense pretendía buscar un acercamiento a fin de evitar que el gobierno mexicano adoptara medidas "socializantes" que inquietaban a diversos sectores de la sociedad de ese país.

La segunda y tercera reuniones presidenciales⁶¹ estuvieron-

60. Department State Bulletin, vol. 82, no. 2069, Dec. 1982, p.9

61. Presidencia de la República, México y Estados Unidos, agosto 14, 1983; CIDE, Carta de Política Exterior Mexicana, año iv, -- núm 2.

enmarcadas, principalmente, por la deteriorada situación económica, financiera y política en América Latina y en especial por la crisis centroamericana. Durante 1983 y 1984, la preocupación -- principal tanto del Presidente Reagan como de miembros del Congreso era el mantener la estabilidad política y económica del área, -- la cual se veía amenazada por los movimientos revolucionarios en países como Nicaragua y El Salvador siendo la política hacia esta región el principal punto de divergencia entre ambos mandatarios.

Durante estos encuentros, el Presidente De la Madrid al referirse al problema centroamericano enfatizó la necesidad de disminuir las "diferencias de opinión mediante la negociación, la composición política y la voluntad de entendimiento"⁶², por su parte el Presidente Reagan sostuvo que la solución a la crisis en América Central sería el apoyo al "establecimiento y fortalecimiento de instituciones democráticas para la resolución de diferencias políticas en cada país"⁶³, no obstante estas diferencias de opinión ambos mandatarios reiteraron los principios de amistad y comprensión que han caracterizado la relación bilateral.

El problema del narcotráfico ocupó un lugar secundario en --

62. Presidencia de la República, Op. Cit., p. 20

63. Ibid., p. 45

estos encuentros; el Presidente Reagan durante la segunda entre-
vista con el mandatario mexicano reconoció la eficacia de las ac-
ciones mexicanas en el control de narcóticos, no obstante este re-
conocimiento, a partir del tercer encuentro presidencial se empe-
zarían a delinear los parámetros bajo los cuales se analizarían,
al interior de Estados Unidos, el problema del narcotráfico y el
cariz que tendría en la agenda bilateral.

A raíz de la crisis centroamericana, funcionarios estadouni-
denses⁶⁴ cuestionarían la credibilidad de las acciones mexicanas
y su calidad moral dentro del Grupo Contadora, señalando que la-
sociedad mexicana era una de las más corruptas de la región, lo-
que llevaría a México a convertirse en el principal problema de-
seguridad para Estados Unidos, como resultado de esta falta de --
confianza hacia el gobierno mexicano el Presidente Reagan autori-
zó al Departamento de Estado para "jugar duro"⁶⁵ con México sino
había un cambio de postura de nuestro país hacia la región, sien-
do en este contexto en que se llevaría a cabo el tercer encuentro-
presidencial, haciendo de esta reunión una de las más difíciles
dados los diferentes intereses que ambos mandatarios defendían,
haciéndose patente un desacuerdo amistoso, ello pone de manifies

64. El General Paul Gorman, Jefe del Comando Sur de las Fuerzas -
de Estados Unidos estacionadas en Panamá, en entrevista a Newsweek
describió a México como "el gobierno y la sociedad más corruptos
de Centroamérica", CIDE, Carta de Política, Op. Cit., p. 17

65. Ibid., p. 18

to que dada la cadavez mayor interdependencia que se da entre am
bos países no puede llegarse a un resquebrajamiento en las rela_
 ciones entre México y Estados Unidos.

Tras este tercer encuentro presidencial, el problema del --
 narcotráfico se iba a enmarcar bajo una perspectiva de desconfian_
 za por parte del gobierno estadounidense hacia las acciones em_
 prendidas por nuestro gobierno para combatir el tráfico ilegal -
 de estupefacientes, provocando un profundo distanciamiento entre
 ambos países. Esta situación se agravó a raíz de los aconteci_
 mientos que involucraron a un agente de la DEA en México en 1985
 y como consecuencia de esto de la puesta en marcha de la Segunda
 Operación Intercepción.

Debido al problema de emergencia nacional por el que atrave_
 só nuestro país en 1985, la tradicional reunión que celebran ca_
 da año los mandatarios de ambos países se pospuso, permitiendo--
 que el ambiente tan tenso que se había generado durante este año-
 disminuyera e hiciera menos difícil la cuarta reunión presiden_
 cial celebrada en enero de 1986⁶⁶, año en que también se realizó
 la quinta entrevista entre Miguel de la Madrid y Ronald Reagan.

Durante estas entrevistas el narcotráfico fue la principal-
 fuente de tensión y presión entre ambos países, dado que tanto -

66. Presidencia de la República, La Buena Vecindad Supone Voluntad y Entendi-
miento, Enro 3, 1986.

durante 1985 y 1986 las percepciones que al interior de Estados Unidos se tenían de nuestro país eran negativas. Si bien el diálogo entre los presidentes se caracterizó por tratar de suavizar el clima político entre ambos gobiernos en el cual se habían hecho acusaciones a funcionarios del gobierno mexicano de encontrarse ligados con narcotraficantes, continuó siendo de desconfianza.

En la quinta y sexta reunión ambos presidentes hicieron énfasis en el combate al narcotráfico continuaría siendo una acción prioritaria para ambos gobiernos, así como el impulsar un ambiente político propicio para la aplicación de medidas que tengan como objetivo el resolver el problema del narcotráfico.

Asimismo, el Presidente De la Madrid, puso de manifiesto -- que para erradicar este mal era necesario atacar el lado de la demanda en una lucha internacional, en que, tanto los países productores como los consumidores deberían actuar en forma coordinada-- también enfatizó los esfuerzos que realiza la Procuraduría General de la República, la cual destina el 50% ⁶⁷ de su presupuesto para combatir el tráfico de enervantes, a pesar de la crisis económica en que se encontraba nuestro país. Por su parte, el Presidente Reagan durante la quinta reunión solicitó la cooperación

67. Presidencia de la República, Diálogo Franco-Convivencia Respetuosa. Quinta Reunión Miguel De la Madrid-Ronald Reagan, agosto 1986.

del gobierno mexicano para que se actuara en forma severa contra los narcotraficantes y aquellos funcionarios ligados a este delito.

Como muestra de la interacción que hay entre la rama ejecutiva y la legislativa en el Sistema Político Estadounidense, hay que observar el contexto en el que se realiza la sexta y última reunión entre los mandatarios mexicano y estadounidense, en febrero de 1988⁶⁸. En noviembre de 1986 se aprobaron dos leyes que afectarían las relaciones bilaterales, la Ley de Inmigración Simpson-Rodino y la Ley Antidrogas, PL-99-570, en la que se incluye un proceso de certificación anual que el Presidente debe presentar al Congreso estadounidense, punto más sensible entre ambos gobiernos.

En febrero de 1987 se llevaría a cabo el primer proceso de certificación hacia nuestro país en el que la argumentación para certificarlo se basó más en cuestiones de seguridad nacional que por el reconocimiento a los esfuerzos hechos por el gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico. Debido a estos antecedentes, la cuestión del narcotráfico fue uno de los temas centrales de la sexta reunión presidencial, durante la cual el pre-

68. González Hijares Juan, La Entrevista Entre REagan y De la - Madrid en Mazatlán: Balance y Perspectivas, CIDE, Carta de Política Exterior Mexicana, año VIII, núm 1, p. 24

sidente mexicano señaló que los esfuerzos realizados por las autoridades mexicanas eran minimizados y reiteró que si no se combate el consumo no puede haber un resultado positivo en el combate al narcotráfico.

Durante estos seis encuentros presidenciales, en especial a partir de la cuarta reunión, se pone de manifiesto la divergencia de opinión entre el Ejecutivo y Legislativo estadounidenses sobre las medidas a adoptar en torno al narcotráfico, en especial hacia los países productores o de tránsito ilegal de enervantes.

A pesar de que miembros del Congreso estadounidense fueron de los principales interesados en que se sancionara a nuestro país por su supuesta falta de cooperación con el gobierno estadounidense en el combate contra las drogas, el Ejecutivo de esa nación ha señalado que México debe recibir un "trato especial" dada la estrecha interrelación que se da entre ambos países.

Si bien el problema del tráfico de estupefacientes ha formado parte de la agenda bilateral a lo largo de las reuniones presidenciales, es debido a causas coyunturales y estructurales que este problema pasa a ser considerado un tema prioritario y de "seguridad nacional" en ambos países.

Las causas coyunturales que llevan a considerar al narcotráfico una cuestión prioritaria de la relación bilateral es, en primer lugar, que tanto en México como en Estados Unidos este problema adquiere gran relevancia en la política interna de ambos países; en México por el incremento del nivel de corrupción que llevó a una crisis de credibilidad en el Sistema Político Mexicano, mientras que en Estados Unidos el elevado consumo de narcóticos llevó a las autoridades de este país a implementar medidas mas severas para el control de este problema; en segundo lugar, la contienda electoral en ambos países en la cual los aspirantes a la presidencia de estas naciones calificaron al narcotráfico como cuestión de estado.

Por lo que respecta a las causas estructurales, cabe destacar el cambio en el marco político de la relación bilateral, en el cual situaciones que anteriormente eran consideradas como asuntos internos de México pasan a formar parte de la agenda México-Estados Unidos como es el caso de la corrupción, el fraude electoral y el deterioro económico del país a partir de la crisis de 1982; asimismo, la intensificación del proceso socio-económico entre ambos países en que las condiciones internas de cada país tienden a afectar cada vez mas directamente la dinámica de la relación bilateral.

Durante la realización de las reuniones presidenciales la-- relación bilateral pasó por "un período de transición... que osci la entre el conflicto y la cooperación"⁶⁹ en que la cuestión del narcotráfico llevó a momentos de profunda tensión, la misma diná mica del conflicto llevó a que ambos mandatarios percibieran que era necesario incrementar la comunicación política que suaviza__ ra la tensión de la relación bilateral sin importar que ello im plicara una diferencia de opinión entre el Presidente y el Con _ greso estadounidenses.

4.4 El Problema del Narcotráfico en las Reuniones Interparlame- tarias

Las Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos que-- se realizan desde 1961, han tenido un carácter secundario por lo que "de ninguna manera invadirán las prerrogativas del ejecuti_ vo de conducir las relaciones exteriores"⁷⁰, no obstante esta su bordinación al Ejecutivo, las interparlamentarias se han conver_ tido en un elemento importante en la relación bilateral entre am

69. Ibid., p.24

70. Esto quedó asentado en el primer reporte de estas reuniones, en Fernández de Castro Rafael, La Importancia del Congreso Estadounidense en la Relación Bilateral México-Estados Unidos, CIDE, Cuadernos Semestrales -- No. 20, p. 295

bos países, ya que através de este "foro político de intercambio no resolutivo"⁷¹ se ha establecido un canal de comunicación entre ambos gobiernos a través del cual se pretende solucionar los conflictos para evitar un grave deterioro en la relación entre México y Estados Unidos.

El análisis del desarrollo de la relación bialteral en las interparlamentarias se ha dividido en aspectos políticos y socio económicos. Un tema que en ocasiones ha sido considerado como un problema político es la cuestión del narcotráfico, al respecto los legisladores han tendido al planteamiento de la cooperación bilateral reflejando una creciente preocupación ante este problema, prueba de ello, es que durante la década de los sesenta ⁷², los legisladores sólo se limitaban al planteamiento de estadísticas de droga decomisada, a partir de la década de los setenta y en especial en la década de los ochenta el problema del narcotráfico se convirtió en uno de los temas mas debatidos entre las delegaciones de ambos países.

Durante las administraciones de los Presidentes De la Madrid y Reagan, la discusión sobre narcotráfico en las interparla

71. Torres Noé, Op. Cit., p. 26

72. Fernández de Castro, Op. Cit., p.297

mentarias⁷³ fue adquiriendo matices cada vez mas importantes dada la coyuntura política por la que atravesaban ambos países. Debe recordarse que el problema del narcotráfico adquirió mayor relevancia desde el asesinato del agente de la DEA en México, y del proceso electoral en 1986 cuando los legisladores estadounidenses buscan la reelección tomando como bandera la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, aduciendo que el fracaso de la campaña antidrogas de su país se debía a la falta de colaboración de otros países para erradicar el cultivo y tráfico ilegal de drogas.

A pesar que la XXII Reunión Interparlamentaria se realizó - bajo el mandato del Presidente López Portillo la mencionamos como parte del período que se estudia dado que en esta reunión se establece el deseo de ambas delegaciones por incentivar la cooperación bilateral para combatir el tráfico y uso ilegal de narcóticos⁷⁴.

Asimismo, en esta reunión la delegación estadounidense reconoció la labor de las autoridades mexicanas en la lucha contra el narcotráfico, quienes implementaron la campaña de Lucha Con

73. Ver, Senado de la República, Reportes de la XXII a la XXVIII Reuniones Interparlamentarias, Méx. 1982 a 1988.

74. Acuerdo de Santa Bárbara Sobre Estupefacientes, Senado..., - Reporte de la XXII Interparlamentaria, p. 54

tra el Narcotráfico. Las delegaciones de ambos países al reite-
rar su preocupación por este problema señalaron la necesidad de
establecer una estrategia regional que tuviera como objetivo: el
combate al tráfico de estupefacientes, incrementar la coopera-
ción técnica de Estados Unidos hacia México, implementar progra-
mas de prevención y rehabilitación del abuso de drogas y apoyar
programas de sustitución de cultivos.

Durante la XXIII y XXIV Reuniones Interparlamentarias el --
tratamiento del problema del narcotráfico continuó basándose en-
el reconocimiento a las acciones del gobierno mexicano en el com-
bate al tráfico ilícito de enervantes, asimismo, durante estos -
encuentros se señaló que dado el constante agravamiento del con-
sumo de droga entre la población estadounidense, cuyos efectos ne-
gativos se reflejan en el ámbito político, económico y social de
esta, es necesario reforzar la cooperación bilateral en esta área
con base en el Acuerdo de Santa Bárbara celebrado durante la ---
XXII Interparlamentaria.

En la XXIV Interparlamentaria se integran, por vez primera,
grupos de trabajo para el seguimiento continuo del problema de -
tráfico ilícito de narcóticos⁷⁵, ello como consecuencia de la im-

75. Ver, Senado..., Reporte de la XXIV Interparlamentaria.

portancia que representaba para ambos países el mantener una estrecha colaboración en el ámbito del narcotráfico.

A partir de 1985, a raíz del asesinato del agente de la DEA en México y a la falta de credibilidad en el Sistema Político Mexicano, el problema del narcotráfico comienza a deteriorar el contexto general de la relación bilateral. Por ello, durante la XXV Interparlamentaria los legisladores de ambas delegaciones pusieron de manifiesto que los incidentes deben resolverse conforme a su magnitud sin maximizar sus consecuencias, por tanto, las relaciones mexicano-estadounidenses deben conservar la buena voluntad que las ha caracterizado.

Bajo esta premisa en la XXV reunión⁷⁶, los legisladores reconocieron la importancia de resoluciones adoptadas en anteriores Interparlamentarias, asimismo, se acordó crear un mecanismo consultivo que tuviera como objetivo coordinar la cooperación bilateral en todos los ámbitos del problema de las drogas, en esa resolución también se pone de manifiesto el desacuerdo de los legisladores mexicanos por la intención del Departamento de Estado de hacer pública una advertencia a viajeros, en torno a los peligros de viajar al estado de Jalisco. En la declaratoria final,-

76. Ver, Senado..., Reporte de la XXV Interparlamentaria, p. 52 y 55.

ambas delegaciones dejaron asentado que la cooperación bilateral en la lucha contra el tráfico y cultivo ilícito de estupefacientes logra resultados positivos mientras que el intercambio de -- acusaciones entorpece el éxito de las campañas antidrogas implementadas en cada país.

Si bien hasta la XXV Interparlamentaria, el problema del -- narcotráfico no llegó a deteriorar la relación entre los legisladores de ambos países, durante la realización del XXVI encuentro se enfatizó en el enorme descontento por parte de la delegación mexicana a raíz de las críticas hechas al gobierno de México en el marco de las audiencias del Subcomité del Hemisferio Occidental del Senado estadounidense, en donde se acusó a funcionarios mexicanos de estar ligados a las actividades de narcotraficantes.

La XXVI Reunión de legisladores de ambos países se llevó a cabo en un ambiente de tensión que las delegaciones trataron de suavizar. Al abordar el problema de las drogas se suscitó uno de los debates mas intensos que a raíz de este problema se han dado en estos encuentros; no obstante este descontento, las delegaciones insistieron en señalar que a pesar de las discrepancias

que se han presentado respecto al manejo del problema, éstas deben superarse e incentivar la cooperación bilateral para erradicar el problema. La delegación mexicana señaló que las campañas que se llevan a cabo para controlar el tráfico ilegal de estupefacientes no pueden tener éxito si en los países consumidores no se ataca en forma decisiva la demanda de narcóticos.

Como resultado de esta reunión, y dado el contexto de deterioro en el que se encontraba la relación bilateral, por vez primera, no se pudo lograr una relatoria conjunta, en este encuentro el único acuerdo obtenido fue el referente a la creación de una "comisión intergubernamental México-Estados Unidos para el control del abuso de sustancias narcóticas y psicotrópicas"⁷⁷, que se integraría con miembros de los Congresos de ambos países y del Poder Ejecutivo de ambos gobiernos con competencia en el control del tráfico y consumo ilícito de narcóticos.

En el marco de la XXVII y XXVIII Interparlamentarias, el problema del narcotráfico se perfiló como la principal fuente de fricción entre México y Estados Unidos. A raíz de la aprobación de la Ley Antinarcóticos de 1986, la cual establece la certifica

77. Ver, Senado..., Reporte de la XXVI Interparlamentaria, p.176

ción, constituyéndose en el principal punto de discusión entre los legisladores de ambos países. La delegación mexicana manifestó su desaprobación a esta medida por considerar que afecta la cooperación entre los países en la lucha contra el narcotráfico y por atentar contra la soberanía nacional.

Durante la XXVIII Interparlamentaria el debate en torno al narcotráfico llegó a su punto mas grave, por las críticas hechas al gobierno mexicano sobre los resultados de la Campaña Permanente de Lucha contra el Narcotráfico que lleva a cabo y, que al parecer de legisladores estadounidense había disminuido debido al alto nivel de corrupción existente en el aparato de seguridad del Estado mexicano.

Al abordar el tema de la certificación los legisladores mexicanos señalaron que ésta carece de validez desde el punto de vista jurídico, pues ningún país tiene el derecho de juzgar las acciones de otro, "desde el punto de vista político puede provocar daños irreversibles al proceso de cooperación bilateral"⁷⁸, en este ámbito, los legisladores estadounidenses indicaron que la certificación que se otorga a México es mas por razones políticas y de seguridad nacional que por la cooperación de nuestro-

78. Ver intervenciones de la Senadora Socorro Díaz Palacios y del Sendor Agustín Téllez Cruces en Senado..., Reporte de la XXVIII-REunión Interparlamentaria, p. 53

país con el gobierno estadounidense; otro punto en que insistió la delegación estadounidense fue en que el gobierno mexicano debía permitir la entrada a aeronaves de Estados Unidos a espacio-aéreo mexicano para continuar la persecución de narcotraficantes.

A pesar de estas desavenencias, en la relatoria conjunta ambas delegaciones ratificaron el propósito de atacar conjuntamente la producción, tráfico y consumo ilícito de estupefacientes, también se hizo referencia a la necesidad de establecer la Comisión Intergubernamental México-Estados Unidos propuesta en la XXVI Interparlamentaria, buscando con ello mejorar las acciones conjuntas para combatir el narcotráfico. Los términos de esta relatoria son muestra de la intención de ambas delegaciones por suavizar el ambiente de tensión en que se encontraba la relación bilateral entre los dos países.

En la historia de las relaciones México-Estados Unidos, el papel de las Interparlamentarias ha sido secundario dado el carácter informal de estas reuniones, no obstante, debido a la mayor intervención del Poder Legislativo en política exterior, estas reuniones han venido a representar un canal de comunicación entre ambos gobiernos a través del cual se ha podido lograr un

mejoramiento de las relaciones en momentos de grave deterioro, -- prueba de ello, es el trato que se le ha dado en las interparlamentarias al problema del narcotráfico.

En las reuniones interparlamentarias celebradas de 1982 a 1988 puede percibirse diferentes momentos de la relación bilateral que fueron de menor a mayor tensión, en los cuales el problema del tráfico ilegal de enervantes revistió gran importancia, -- hasta la XXIV reunión la delegación estadounidense reconocía y alababa los esfuerzos del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico. A partir de 1985, cuando este problema empieza a ser la principal fuente de fricción en la relación bilateral, -- las delegaciones de ambos países insistieron en señalar que sólo por medio de la cooperación bilateral podría controlarse el problema del narcotráfico.

A raíz de la aprobación de la Ley Antidrogas de 1986, el -- Congreso estadounidense ha tenido una relación mas estrecha con el Ejecutivo, en la que la confrontación política puede percibirse de manera mas clara, dado que en el proceso de certificación -- el Congreso puede descertificar a un país ya certificado por el Presidente, sin embargo, es el criterio del Ejecutivo el que prevalece en este proceso.

A pesar de su subordinación al Ejecutivo, la participación del legislativo en política exterior es cada vez mas importante por lo que las reuniones interparlamentarias pueden convertirse en un foro de carácter resolutivo en el cual puedan darse soluciones que reduzcan los niveles de conflicto entre México y Estados Unidos.

4.5 El Impacto Político de la Confrontación Ejecutivo-Legislativo en la Relación Bilateral

El combate al narcotráfico, tema que se convirtió en una -- prioridad de la política exterior estadounidense, durante la Administración Reagan, ha sido motivo de controversias entre los -- poderes ejecutivo y legislativo del vecino país del norte, ello como consecuencia de los diferentes intereses que representan. La divergencia de opinión en torno a las políticas implementadas para combatir el narcotráfico llevó a una abierta confrontación entre ambos poderes a raíz del fracaso de la campaña contra el abuso de las drogas instrumentada por el Presidente Reagan. A pe --

sar de que tanto el Presidente como el Congreso estadounidenses concuerdan en que el objetivo de la campaña antinarcoóticos debe basarse en el ataque a la oferta proveniente del exterior, hay una seria diferencia de opinión respecto a las medidas que deben adoptarse para presionar a los países productores o de tráfico de estupefacientes para que se integren al programa internacional de lucha contra las drogas de Estados Unidos.

La confrontación entre ambos poderes se hace mas evidente con la aprobación de la Ley Antinarcoóticos de 1986, PL-99-570, en la cual hay una aparente subordinación del Ejecutivo al Congreso dado que esta ley establece que el Presidente debe presentar un informe anual ante el Congreso para "certificar" la actuación de los principales países productores y de tráfico de energéticos, certificación que el Congreso puede revocar. La confrontación surge a raíz de las razones por las que se otorga o no la "certificación de buena conducta", ya que el Ejecutivo tendrá como prioridad el no dañar sus relaciones con países que consideran son importantes para la seguridad nacional estadounidense, en tanto, el Congreso subordinará las relaciones con el exterior a la situación política interna, a los intereses del electorado que representan los legisladores.

En el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos, la cuestión del narcotráfico rebasó el ámbito policiaco y jurídico para convertirse en un problema de dimensiones políticas y diplomáticas por lo que "podría hablarse de un efecto multiplicador , por medio del cual el narcotráfico contaminó los análisis de la política y la economía"⁷⁹ puesto que a partir de 1986 los análisis en torno a la política interna y externa de México reflejaban la falta de confiabilidad en el sistema, surgiendo críticas de altos funcionarios estadounidenses contra nuestro país, con lo cual se pone de manifiesto la creciente importancia de actores independientes , como los miembros del Congreso, en la relación bilateral.

A raíz de la aprobación de la Ley Antinarcóticos, en la cual hay un apartado especial para México, la intervención del Congreso en la formulación de políticas hacia nuestro país se agudiza y vuelve mas crítica, provocando una abierta confrontación con el Ejecutivo resultado del proceso de certificación que establece esta ley.

En 1987, primer año en que se certificó la conducta de México, a pesar de que ambos poderes estuvieron de acuerdo en otor

79. Aguayo Quezada Sergio, 1986: El Creciente Interés por México-- en Estados Unidos, en Buenó Gerardo, Op. Cit., p. 117.

gar la certificación, algunos miembros del Congreso insistieron en señalar que debía adoptarse una postura más dura con México, pues consideraban que las acciones de nuestro país contra el -- narcotráfico no eran eficaces, sin embargo, esta postura se debilitó a raíz del problema de credibilidad por el que atravesó la Administración Reagan por el descubrimiento, en noviembre de --- 1986⁸⁰, de acciones ilícitas por parte del Consejo de Seguridad Nacional para proporcionar fondos a la contra nicaragüense.

Para 1988, el impacto político que provocaría el proceso de certificación en la relación bilateral, se reflejaría en un deterioro de la relación por el descontento de la parte mexicana, debido al intento del Senado de revocar la certificación otorgada por el Presidente a nuestro país.

El 10. de marzo de 1988⁸¹, el Presidente Reagan decidió certificar a diecisiete países, entre ellos México, por su cooperación con Estados Unidos para el control de la producción y tráfico ilícito de estupefacientes, sin embargo el Presidente se vió-

80. Meyer Lorenzo, El Año Político..., Op. Cit.

81. Arriaga Víctor A., Las Respuestas Mexicanas al Proceso de Certificación al Combate de Drogas, Carta de Política Exterior Mexicana, año VII, núm. 1 p. 17

en la necesidad de justificar su decisión de certificar a México⁸², lo que pone de manifiesto la existencia de fuertes presiones por parte del Congreso para negar la certificación a nuestro país, ello refleja diferencias de opinión entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo estadounidenses, convirtiéndose en un conflicto de política interna. Este conflicto se hizo evidente --- cuando a pesar de la advertencia del Presidente Reagan de vetar una negativa a la certificación, el 14 de mayo de 1988, el pleno del Senado votó en contra del otorgamiento de la certificación, --- sin embargo, esta resolución fue anulada al no ser confirmada -- por la Cámara de Representantes.

El impacto político de esta posición del Congreso se reflejó en el disgusto de diversos actores gubernamentales y no guberna

82. En el reporte emitido por el Departamento de Estado se señala
ba: "los oficiales norteamericanos saludamos el espíritu de --
una mejor cooperación bilátera (expresado en el) reciente encuentro
presidencial, pero creemos también que México tiene la capaci
dad para alcanzar logros aún mayores en el control de narcóticos.
El Departamento (de Estado) piensa que hay importantes consi
deraciones bilaterales y multilaterales que habrían sido puestas
en peligro en caso de haberse negado la certificación, siendo
una de ellas el progreso futuro de nuestras acciones conjuntas
de control de narcóticos. se consideró la posibilidad de --
conceder una certificación con base en el interés nacional. Lade
cisión final es recomendar una certificación plena, pero reitera
mos, como ha sido señalado por el Presidente Reagan, el año de
1988 debe ser uno de resultados positivos", Ibid, p. 17

namentales mexicanos ante la falta de reconocimiento por parte de Estados Unidos hacia los esfuerzos que realiza nuestro país en el combate al narcotráfico. Tanto para el gobierno mexicano como para los partidos políticos la cuestión de la certificación se rechazó por considerar que este proceso es el reflejo de intereses electorales de legisladores estadounidenses; al respecto el Senado mexicano señaló que "la soberanía mexicana no puede verse atrapada en la de las luchas político-electorales internas"⁸³ asimismo, el partido oficial criticó la incapacidad de los legisladores de Estados Unidos para resolver el problema del consumo de drogas en su país. Esta crítica al gobierno provocó una respuesta unánime de los partidos y dependencias gubernamentales, quienes señalaron que la certificación era una injerencia en los asuntos internos del país, pues sólo corresponde a México el evaluar los resultados de la campaña contra el narcotráfico.

Esta discusión en torno al problema del narcotráfico constituyó el primer debate serio y controvertido en torno al problema, en el marco de la Ley Antidrogas de 1986, reflejando una confrontación de posiciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo estadounidenses, poniendo de manifiesto el interés del Ejecutivo por

evitar un deterioro en la relación bilateral viéndose afectada - la cooperación entre ambos países en materia de narcotráfico.

Si bien el problema del narcotráfico es un excelente indica
dor del estado de las relaciones entre México y Estados Unidos, - como se señaló anteriormente, mas que un problema de tipo coyun_tural, esta cuestión debe considerarse como un problema de tipo-estructural donde intervienen factores que ponen de manifiesto el grado de competencia de la rama legislativa estadounidense en ma_teria de política exterior y el impacto que su postura puede te_ner en las relaciones bilaterales con México.

CONCLUSIONES

El grado de interacción que se da entre los poderes de una nación está determinado por el origen y desarrollo histórico de ésta. En el Sistema Político Estadounidense el equilibrio de poder entre el Presidente y el Congreso se delimitó desde el establecimiento de las trece colonias en que la delegación de poder se otorgó a un órgano compuesto, originándose un sistema de "pesos y contrapesos" del que se derivaría una estrecha relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estadounidenses.

Con la promulgación de la Constitución estadounidense en la que se establece el ámbito de poder de cada rama gubernamental, también se establecieron las condiciones para la existencia de una continua pugna de poder entre el Presidente y el Congreso debido a la diferencia del nivel de intereses que representan. La confrontación política entre estas dos instancias se percibe claramente en cuestiones internas ya que en la formulación de la política exterior hay una mayor congruencia entre ambos poderes.

La pugna entre el Presidente y el Congreso estadounidenses en materia de política exterior se acentuó a raíz de la Guerra -

de Vietnam y el Caso Watergate, así como de los sucesos ocurridos durante la Administración del Presidente Carter, cuando fueron secuestrados ciudadanos estadounidenses en Líbano, en que el Poder Ejecutivo perdió credibilidad y legitimidad ante la sociedad de esa nación por lo que el Congreso comenzó a asumir una postura más activa en cuestiones de política exterior.

Durante la Administración del Presidente Reagan la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en torno al problema del narcotráfico se caracterizó por un claro desacuerdo respecto a las medidas a implementar para combatir, en especial, el tráfico y producción de enervantes en el exterior, esta diferencia de opinión se debe a la diferencia de los intereses que representan estos poderes.

Al respecto se debe recordar que en el Sistema Político Estadounidense no hay una centralización de poder, por lo que las diferentes instancias gubernamentales, en especial, el Congreso responden más a los procesos de toma de decisiones que a los resultados en sí mismos, en el Congreso esto se percibe más claramente debido a la estructura descentralizada que lo caracterizan y que provoca que los miembros del Poder Legislativo tengan una visión parcial tanto de los proyectos de ley como de los resultados de éstos.

En lo relativo a la cuestión del narcotráfico, la percepción que tienen el Presidente y el Congreso estadounidenses entorno a la formulación de políticas para combatirlo difiere debido a la pugna interburocrática que hay entre estos poderes. El Presidente Reagan al llegar a la presidencia se comprometió a emprender una campaña contra las drogas, señalando que era vital atacar la oferta proveniente del exterior, como resultado de esta campaña se implementaron dos programas para el control del tráfico de drogas, el Sistema Nacional de Intercepción de Narcóticos en las Fronteras, y el Programa Internacional de Lucha Contra las Drogas, ambos operativos tuvieron como objetivo fundamental atacar la producción de enervantes en el exterior, otorgándole poca importancia al problema del consumo, no obstante, la implementación de éstos, la Campaña Contra las Drogas llevada a cabo por el Presidente Reagan fue un fracaso.

Como consecuencia de esto, miembros del Congreso criticaron duramente la actuación del Ejecutivo en materia de narcotráfico, indicando que debería actuarse en forma mas severa para combatir la oferta proveniente del exterior. Con la aprobación de la Ley Antinarcóticos de 1986, se generó un punto de negociación y conflicto entre el Presidente y el Congreso en el que la diferencia

de intereses entre ambos poderes llevaría a una confrontación política entre ellos debido al cambio en el debate político interno estadounidense, el cual se considera más de tipo estructural que coyuntural, en el que se percibe un debilitamiento de la figura presidencial.

Si bien es cierto que el problema del narcotráfico ha sido conceptualizado como una cuestión de causas de externas, en los debates del Congreso se maneja como un problema interno lo que ha originado que los legisladores adopten medidas de carácter unilateral, que repercuten en la política exterior estadounidense, como la aprobación de la Ley Antidrogas, la cual responde más a sus intereses individuales y a los del electorado que representa que a un interés nacional. Al interior del Congreso la diversidad de comités que tuvieron acceso al proyecto de la ley antes mencionada llevó a que los legisladores tuvieran una visión parcial del proyecto, por lo que al aprobarlo no se percataron de que algunos de los preceptos establecidos en esta ley dañarían sus relaciones con otros países al tratar de obligarlos a adecuarse a su estrategia en la lucha contra el narcotráfico, siendo este el principal punto de conflicto entre el Congreso y el Presidente estadounidenses.

A pesar de que los poderes Ejecutivo y Legislativo concuerdan en que el elevado consumo de narcóticos se debe a la oferta proveniente del exterior, difieren en el tipo de medidas que deben implementarse hacia los países productores y de tránsito ilegal de enervantes.

Con la aprobación de la Ley Antinarcóticos en la que se tipificaron el tipo de sanciones a que se hacen acreedores aquellos países que no cooperan ampliamente con el gobierno estadounidense en el control de narcóticos, se evidencia la confrontación entre el Presidente y el Congreso toda vez que en el proceso de certificación que establece esta ley, la diferencia en el nivel de intereses que ambos poderes representan, repercute en la toma de decisión en torno al otorgamiento de la certificación.

En el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos la confrontación política entre el Ejecutivo y Legislativo estadounidenses en materia de narcotráfico durante el periodo de 1982 a 1986 provocó un serio deterioro de la relación entre ambos países; ya que nuestro país fue el blanco hacia donde se dirigieron los intentos de justificar el fracaso de la política antinarcóticos estadounidense.

Durante el periodo de las administraciones De la Madrid y -

Reagan, la relación bilateral se caracterizó por el elevado nivel de tensión que surgió a raíz de, primero, el secuestro y asesinato del agente de la DEA en México, y de la aprobación de la Ley Antinarcoóticos de 1986 en la que se incluyó un apartado específico acerca de nuestro país.

Debido al elevado consumo de narcóticos existente en Estados Unidos, el problema del narcotráfico se convirtió en asunto de seguridad nacional, y como la Administración del Presidente Reagan consideraba que esto era consecuencia de la producción y tráfico proveniente del exterior, se señaló que el gobierno estadounidense estaba enfrentando una pérdida del control de sus fronteras por lo que se implementaron diversos operativos que tuvieron como objetivo reforzar la vigilancia en los principales cruces fronterizos, en especial en Florida, esta situación llevó a los narcotraficantes a elegir como principal punto de tránsito hacia el mercado estadounidense el territorio mexicano.

Ante esta situación el gobierno mexicano incrementó sus acciones tendientes a combatir el tráfico ilícito de estupefacientes, sin embargo el gobierno estadounidense comenzó a presionar fuertemente a nuestro país para que actuara en forma más enérgica en el combate al narcotráfico, señalando que la falta de coo

peración del gobierno mexicano para el control del narcotráfico-
repercutía negativamente en la campaña instrumentada por el gobier-
no del Presidente Reagan.

Miembros del Congreso estadounidense iniciaron una campaña-
de desprestigio contra nuestro país a través de una serie de au-
diencias en el Subcomité del Hemisferio Occidental del Senado, -
en las que se señaló que la corrupción existente en las corpora-
ciones policiacas mexicanas relacionadas en la lucha contra el -
narcotráfico, era la razón principal de que no se tuviera éxito-
en el combate contra este mal.

Estas declaraciones viciaron el contexto general de la rela-
ción bilateral ya que bajo la óptica del problema del narcotráfí-
co, miembros del gobierno estadounidense, en especial los legis-
ladores, analizaron temas de economía y política mexicanos con -
lo que la presencia de nuestro país en el debate interno del Con-
greso estadounidense se hizo mas constante, lo que generó un en-
durecimiento en las políticas propuestas en ambas Cámaras hacia-
México.

Esto refleja que la injerencia del Congreso en el diseño de
la política hacia México es cada vez mas importante, sin embargo,
la intervención de un mayor número de actores en la formulación-
de esta política, así como la diversidad de intereses que inter-
vienen en el diseño de los lineamientos de la relación bilateral

ha originado una falta de sistematización en el diseño de la política hacia nuestro país. La importancia que ha adquirido la intervención del Congreso en la relación México-Estados Unidos se refleja en la postura que los legisladores adoptaron en la aprobación de la Ley Antinarcóticos de aplicar severas medidas contra nuestro país si no cooperara ampliamente con el gobierno estadounidense en esta materia.

A pesar de la supremacía del Presidente estadounidense en cuestiones de política exterior, la cada vez mayor intervención del Congreso en este ámbito, provocó un serio deterioro en la relación bilateral entre ambos países. Esta constante pugna de poder entre el Ejecutivo y el Congreso estadounidenses ha originado un cambio en el debate político interno y su repercusión en la relación bilateral pone de manifiesto la cada vez mayor interdependencia entre ambos países.

Dentro de este contexto se enmarca la política antinarcóticos implementada por la Administración del Presidente Salinas, quien, al tomar posesión de su cargo ratificó el deseo del gobierno mexicano de continuar el combate al narcotráfico, por ser una cuestión de estado, siendo la primera acción de este gobierno la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico, órgano dependiente de la Procuraduría General -

de la República, teniendo a su cargo la coordinación de la lucha contra las drogas, aumentando los recursos materiales y humanos dedicados a esta lucha.

A pesar de que el Presidente señaló que el combate al narcotráfico se lleva a cabo por salud de los mexicanos, por seguridad nacional y por cooperación internacional, otra razón que llevó a considerar este problema como una cuestión prioritaria para esta administración fue la presión ejercida por el gobierno estadounidense para lograr la colaboración de nuestro país en el control de la producción y tráfico ilícito de narcóticos, la cual es ejercida a través de la ayuda financiera y logística que otorga Estados Unidos a nuestro país, presión que aumenta a medida que el problema del consumo de droga cobra mayor importancia en la política interna estadounidense.

Si bien es cierto que la inicio de las Administraciones de los Presidentes Salinas y Bush se percibió un mejoramiento de la relación bilateral, no se debe dejar de considerar que el narcotráfico es una constante fuente de conflicto que puede llevar nuevamente al deterioro del contexto global de la relación entre ambos países si las agresiones a la soberanía de nuestro país se convierten en una constante en las acciones de autoridades estadounidenses hacia México.

Acciones como las llevadas a cabo por agentes de la DEA llevando a territorio estadounidense en forma ilegal a ciudadanos mexicanos para enjuiciarlos por su supuesta participación en el Caso Camarena. La primera de estas acciones tuvo lugar en Baja California en 1986, con el secuestro de Víctor Urquidí, a quien las autoridades estadounidenses buscaban por su intervención en este caso, siendo condenado a cadena perpetua por las autoridades del vecino país del norte, sin que el gobierno mexicano lo lograra su repatriación, debido a que su poder de negociación se encontraba seriamente deteriorado.

Durante la presente administración, la cooperación bilateral antinarcoóticos se ha caracterizado por una disminución de los ataques hacia nuestro país, ello como resultado de la respuesta de nuestro gobierno a la política antinarcoóticos estadounidense. Prueba de ello, son las acciones emprendidas por el gobierno mexicano tendientes a erradicar la corrupción entre los funcionarios gubernamentales así como al aumento de los esfuerzos para la detección y confiscación de droga.

Sin embargo, las autoridades estadounidenses han continuado violando la soberanía de nuestro país al actuar en forma ilegal-

en nuestro territorio, dos son los hechos que han atentado contra preceptos básicos de la política exterior mexicana. El primero - de ellos es la vigilancia que sostiene sobre territorio mexicano a través de un satélite y la segunda el secuestro del Doctor Al_ varez Machaín, acusado de estar implicado en la tortura del agen_ te Camarena Salazar, con lo que el gobierno estadounidense pone de manifiesto una vez mas su postura de ser él quien enjuice a toda aquella persona que haya atentado contra sus agentes antinarcóti_ cos sin importar que con ello viole la soberanía de otro país.

Estas acciones no son sino reflejo de la presión que el go_ bierno de Estados Unidos realiza sobre nuestro país para que se_ alinie a su política antinarcóticos. Siendo en el marco de la - VIII Reunión Binacional México-Estados Unidos en que se ratifica_ ría la alineación del gobierno mexicano a la política antinarcó_ ticos estadounidense con la firma del Acuerdo sobre Cooperación_ para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, este con_ venio que pretende sentar las bases jurídicas sobre las cuales-- se guiarían las acciones conjuntas de lucha contra el narcotráfi_ co, se desprende de algunos de los preceptos establecidos en la - Ley Antinarcóticos de 1986 respecto a México, y en donde se pre_ vé la formación de una comisión intergubernamental encargada de -

analizar los resultados de la lucha antinarco~~t~~icos. Los puntos--
mas importantes de este convenio son:

Expresa el compromiso de no tomar medidas unilaterales que-
puedan afectar los términos de la cooperación en la materia.

Se da un compromiso explícito para el respeto pleno e irreg
tricto a la soberanía y orden legal de cada país, de conformidad
con los principios de autodeterminación, no intervención en asunto
tos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad territor
torial de ambos Estados.

No faculta a las autoridades de una de las partes a empre
der, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio y -
el desempeño de funciones cuya jurisdicción o competencia sean -
responsabilidad exclusiva de la otra parte.

Se establece que la asignación y aplicación de recursos human
manos, financieros y materiales necesarios al combate al narco trá
tráfico, se definirán en la medida de las posibilidades presu pu
puestarias de cada una de las partes.

Estados Unidos se compromete en acciones para reducir la de de

manda con actos de prevención, tratamiento y conciencia pública. México a erradicar los cultivos -con programas de sustitución-, a redoblar su persecución a los narcotraficantes nacionales y extranjeros que hacen circular la droga por nuestro territorio.

Se establecerán sistemas de intercambio de información con- total respeto a las autoridades nacionales y se elaborarán ins- trumentos legales para lograr los objetivos del acuerdo.

Se prevé el establecimiento de una Comisión Mixta Permanente que estará integrada por autoridades operativas y consultivas de ambos gobiernos que serían, en el primer caso las Procuradurías- Generales y en el segundo las respectivas cancillerías. *

Con la entrada en vigor de este convenio, Estados Unidos -- asegura la participación del gobierno mexicano en la lucha con- tra las drogas de acuerdo a los objetivos de la política antinar- cóticos estadounidense cuyo principal objetivo es atacar la ofer- ta proveniente del exterior.

Si bien es cierto que en estos momentos prevalece un ambien-

* Excélsior, 10 y 11 de agosto de 1990, p.1 y 5A.

te cordial en las relaciones entre ambos países el narcotráfico-continuará siendo una importante fuente de conflicto que puede viciar las negociaciones en otros campos de la relación bilateral si nuestro país no busca un mayor acercamiento a las decisiones- de la política interna estadounidense através de las actividades de lobby que se realizan en el Congreso y que darían a México mejores elementos de negociación pudiendo instrumentar políticas - de negociación apoyadas por congresistas estadounidenses, acercamiento que tendría un impacto positivo en las relaciones entre - México y Estados Unidos.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

AFP, Desde los 30 el Acuerdo Sobre el Narcotráfico, El Universal agosto 21, 1986, p.1

ARRIAGA VICTOR A. Las Respuestas Mexicanas al Proceso de Certificación al Combate de Drogas, en Carta De Política Exterior Mexicana, año VII, núm. 1, enero-marzo 1988, CIDE, México 1988.

BRINKLEY JOEL, U.S. Set to Act on Mexico Border Drug Flow, The-New York Times, junio 26, 1986, p.10

BUENO GERARDO (COMP.), México Estados Unidos 1986, Colegio de México, 1987.

BUENO GERARDO, MEYER LORENZO (COMP.), México-Estados Unidos 1987 Colegio de México 1989.

BUSTAMANTE FERNANDO, La Política de Estados Unidos Contra el Narcotráfico y su Impacto en América Latina, Documento de Trabajo, - Program FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, - Santiago de Chile, núm. 363, Dic. 1987.

CASARES CAMARA HERNAN, E.U. Nos Vigila Para Contrarrestar Contrabando de Drogas, Punto, mayo 30, 1988, p.10

CASTAÑEDA JORGE, PASTOR ROBERT, Límites en la Amistad México-Estados Unidos, Ed. Planeta, México 1989.

CIDE, Carta de Política Exterior Mexicana, año IV, núm. 2, abril-junio 1984.

CORDOVA ARNALDO, La Formación del Poder Político en México, Col. Serie Popular Era, Ed. Era, ed. Sava. México 1980.

CORDOVA ARNALDO, Nocturno a la Democracia Mexicana, Nexos No. 98 México, Febrero 1986.

CORNELIUS WAYNE A., Las Relaciones de Estados Unidos con México: Fuentes de su Deterioro 1986-1987, en Foro Internacional vol. -- XXIX, oct-dic. 1988, Colegio de México.

CARPISO JORGE, El Presidencialismo, Ewd. Siglo XXI, ed. Sava. - México 1988.

CHINELY EDUARDO, Rechazó Arévalo que los Militares Apoyen a un Candidato, Excélsior, julio 31, 1988, p. 4A.

DAMIAN BERMUDEZ UBLIESTER, La Relación México-Estados Unidos y la Seguridad Nacional en 1986, en Carta de Política Exterior Mexicana, año VI, núm. 4, oct-dic 1986, CIDE, México 1986.

DEPARTMENT STATE BULLETIN, vol. 82, no. 2069, December 1982, Washington D.C.

EDWARDS GEORGE C., Presidential Influence in Congress, Ed. Wtl Freeman and Co., Texas A&M University, USA 1980.

EL NACIONAL, Campañas Nacionales Contra La Droga, Febrero 24, - 1985, tercera sección, p.7

ESPINOZA YGLESIAS MANUEL, Impostergable el Cambio al PRI, Excélsior, agosto 15, 1988, primera sección.

FERNANDEZ DE CASTRO RAFAEL, La Importancia del Congreso Estadounidense en la Relación Bilateral México-Estados Unidos, en Cuadernos Semestrales No. 20, CIDE, México 2o. semestre 1986.

GARCIA CANTU GASTON, Memorias del 19 de octubre, La Ruptura, Excélsior, octubre 21, 1988, primera sección.

GARCIA Y GRIEGO MANUEL Y VEGA GUSTAVO (COMP.), México-Estados Unidos 1984, Colegio de México 1985.

GARFIAS FRANCISCO, ANAYA MARTA, Ninguna Acción Unilateral en la Lucha Antidrogas, Excélsior, agosto 10, 1990, primera palan.

GONZALEZ CASANOVA PABLO, La Democracia en México, Col. serie Popular Era, Ed. Era, México 1984.

GONZALEZ GUADALUPE G., El Problema del Narcotráfico en el Contexto de la Relación entre México y Estados Unidos, en Cuadernos de Política Exterior Mexicana No. 2, CIDE, México 1986.

GONZALEZ GUTIERREZ CARLOS, México en el Congreso Estadounidense: Coaliciones y Alineamientos (1981-1986), Tesis Profesional, Colegio de México 1987.

GONZALEZ JUAN M., NÚÑEZ PEREZ YOLANDA, El Impacto de las Audiencias Helms en la Relación Bilateral, en Carta de Política Exterior Mexicana año VI, núm. 2, abril-junio 1986, CIDE, México --- 1986.

GONZALEZ MIJARES JUAN, La Entrevista entre Reagan y De la Madrid en Mazatlán: Balance y Perspectivas, en Carta de Política Exterior Mexicana año VIII, núm. 1, enero-marzo 1988, CIDE, México-- 1988.

HANSEN ROGER D., La Política del Desarrollo Mexicano, Ed. siglo XXI ed. 13ava. México 1983.

INFORME DE LA COMISION SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS, El Desafío de la Interdependencia México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México 1988.

LAYNE CHRISTOPHER, Réquiem por la Doctrina Reagan, Excélsior, -

julio 28 a agosto 2, 1988, primera sección, p. 4A.

LINDAU JUAN DAVID, Percepciones Mexicanas de la Política Exterior de Estados Unidos: El Caso Camarena Salazar, en Foro Internacional vol. XXVII, núm. 4, abr-jun 1987, Colegio de México.

MEDINA CRUZ RAFAEL, E.U. Gran Consumidor de Drogas, Excélsior, junio 10, 1988, primera sección.

MELLENDEZ ROBERTO, Guerra al Narcotráfico: PGR, SDN, Y Armada, Excélsior, agosto 23, 1988, primera sección.

MUÑOZ HERALDO, Las Relaciones Entre Estados Unidos y América Latina Bajo el Gobierno de Reagan: Divergencias y Ajustes Parciales, en Foro Internacional vol. XXVII, abr-jun 1987, Colegio de México.

NINTYNINETH CONGRESS, Evolución en México de las Relaciones Mexicanas con Estados Unidos, Audiencias ante el Subcomité para Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité para Asuntos Exteriores del Senado, 1a. sesión, WASHINGTON D.C., 1986.

NUÑEZ GEORGINA R., Propuesta Para el Diseño de un Mapa de Toma de decisiones de E.U. hacia México: Migración Y Narcotráfico, en Cuadernos Semestrales No. 20, CIDE, México 2o. semestre de 1986.

PADGETT LEON VINCENT, The Mexican Political System, San Diego-state College, Ed. Houghton, Boston USA 1966.

PELLICER OLGA, La Buena Vecindaden los Momentos Difíciles: México y Estados Unidos en 1982, en Pellicer, La política Exterior de México: Desafíos de Iso Ochentas, CIDE México 1983.

PERALTA MARIO, En un Nivel Optimo la Cooperación con E.U. Para

Combatir al Narcotráfico: SRE, Excélsior, agosto 11, 1990, p.5A.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, México y Estados Unidos, México, -- agosto 1983.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, La Buena Vecindad Supone Voluntad y Entendimiento. Entrevista Miguel De la Madrid-Ronald Reagan, México, enero 1986.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Diálogo Franco-Convivencia Respetuosa, Quinta Reunión Miguel De la Madrid-Ronald Reagan, México-agosto 1986.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Campaña Permanente de México Contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, México, Informes de 1982 al 1988.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Reunión de Autoevaluación 1983-1988, México, 1988.

PROCURADURIA GENRAL DE LA REPUBLICA, Campaña de México Contra el Narcotráfico. Informe de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, diciembre 1986, México.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, El Esfuerzo de México, México 1989.

PROCURADURIA GENRA DE LA REPUBLICA, Narcotráfico Cuestión de Estado, México 1988.

RAMOS ALEJANDRO, RAMIREZ CARLOS, 30 Investigaciones de la CIA sobre México en seis años: Intenta Evitar que se Conviera en Otro Irán, El Financiero, mayo 30, 1988.

RANGEL LUCIA, México Cede ante el Propósito de E.U. de Crear un Mercomún, El Financiero, septiembre 12, 1988.

RICO CARLOS F., Una Vuelta en la Montaña Rusa, Relaciones Mexicano-Estadounidenses Después de la Posguerra y Desafíos del Futuro Inmediato, en Foro Internacional vol. XXIX, enero-marzo 1989-Colegio de México.

RUIZ-CABAÑAS IZQUIERDO MIGUEL, Algunos Aspectos Sobre el Problema del Narcotráfico en las Relaciones entre Estados Unidos y -- América Latina, Insituto Matias Romero de Estudios diplomáticos, México 1986.

SAYE ALBERT, ALLUMS J., POUND B., Principios del Gobierno Americano Título en inglés: Principles of American Government, USA, -- 1978, trad. y Rev., Edisar 1981.

SENADO DE LA REPUBLICA, Reportes de la XXII a la XXVIII Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos , México 1982 a 1988.

SOSA PRISCILA, El Contexto de las Nuevas Percepciones Norteamericanas Sobre México, en Cuadernos Semestrales No. 20, CIDE México, 2o. semestre de 1986.

SPANIER JOHN, Congress, The Presidency and American Foreign Policy, USA.

SZEKELY GABRIEL (COMP.), México-Estados Unidos 1985, Colegio de México 1986.

TORO MA. CELIA, The Control of Narcotics: Can We Cooperate?, - Coloquio Sobre Interdependencia: ¿Un Enfoque Útil para el análisis de las Reacciones México-Estados Unidos?, Colegio de México, abril 1989.

TORRES OSCAR NOE, México y Estados Unidos ante el Problema del Narcotráfico, Serie: Estudios del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos México 1988.

WEEKLY COMPILATION OF PRESIDENTIAL DOCUMENT, vol. 19, no. 12.

WHITEHEAD JOHN C., Programas y Políticas de E.U. Para el Con-

trol Internacional de Narcóticos, Declaración Ante la Subcomisión de Operaciones Extranjeras de la Comisión de Consignaciones del Senado, agosto 1986, Washington D.C.

WILSON JAMES, American Government, Institutions and Policies, Harvard University and University of California. Los Angeles, Ed. -- D.C. Heath, Mass. Toronto, ed. 3a. USA 1986.

CIDE, Las Relaciones México-Estados Unidos ¿Cuánto Hemos Avanzado?, en Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana vol. 11, -- No. 2, Febrero 1986. México.

CIDE, Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, vol. 11, No. 7 julio 1986, México.